mensile
spedizione in abbonamento postale
gruppo III/70 - Torino

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani



2
EDITRICE STIGRA - Corso S. Maurizio 14 - 10124 Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Folco Maggi

ANNO XXXI
FEBBRAIO 1985

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani



ANNO XXXI
N. 2 - FEBBRAIO 1985

Foto di copertina:
A.V.M. Torino

Direttore responsabile: **Folco MAGGI**
Comitato di redazione:
dr. Edoardo MARTINENGO, Presidente UNCEM
sen. avv. Claudio Beorchia, Presidente Commissione Tecnico-legislativa; ing. Giovanni Cavalli, on. Giulio Colomba, prof. Pietro Aloisi, prof. Maria Teresa Valent, dr. Giovanni Scacciavillani, dr. Giuseppe Agrimi, dr. Karl Oberhauser, Luigi Martin e ing. Salvatore Santo, capi gruppo Consiglio nazionale UNCEM; dr. Folco Maggi, Segretario generale
Segreteria di redazione:
dr. Franco Bertoglio e dr. Massimo Bella
Direzione e redazione: 00185 ROMA
Viale Castro Pretorio 116 - Tel. 06/46.46.83 - 46.51.22
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982
Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Editore e stampa: **STIGRA - Soc. Torinese Industria Grafica - s.a.s.**
10124 TORINO - Corso S. Maurizio 14 - Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105

Amministrazione, abbonamenti e pubblicità: presso l'Editore

Abbonamento 1985 (11 numeri) L. 27.000 - Estero L. 30.000
Un numero L. 2.700

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale di redazione e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - Viale Castro Pretorio 116. Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. La Direzione informerà tempestivamente dell'accettazione del matriale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

Quindici anni di Regioni: programma Convegno a L'Aquila

L'Aquila. — Il Presidente del Consiglio Regionale Marinaro ha presieduto a Pescara la riunione del Comitato organizzatore del convegno *«15 anni di Regioni»* che si terrà all'Aquila dal 6 all'8 febbraio prossimo, organizzato dai Consigli delle Regioni a statuto ordinario e speciale.

Il comitato ha messo a punto il programma definitivo che prevede l'apertura dei lavori nel pomeriggio del 6 febbraio. Dopo gli indirizzi di saluto e la introduzione del Presidente del Consiglio Regionale d'Abruzzo, ci sarà una comunicazione del Presidente della conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali e quindi un intervento del Presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sen. Cossutta. Successivamente il Presidente del Consiglio Regionale della Campania, Acocella, terrà la relazione su *«L'assetto del territorio: rapporti tra normativa statale e normativa regionale»*. Il Presidente del Consiglio Regionale del Piemonte, Benzi, svolgerà la relazione su: *«I parchi: competenze e legislazioni particolari»*.

La mattinata dell'8 ci sarà una relazione su *«Turismo: tra leggi-quadro e leggi attuative»* che sarà svolta dal Vice Presidente del Consiglio Regionale delle Marche, Fabbri.

Il comitato organizzatore del convegno ha inoltre previsto, a conclusione dei dibattiti del giorno 8, una tavola rotonda sul tema *«15 anni di Regioni»*, con la partecipazione dei rappresentanti delle direzioni nazionali dei partiti.

Le Regioni chiedono la modifica dell'art. 117 della Costituzione

Roma. — Una modifica dell'art. 117 della Costituzione, riguardante le competenze attribuite alle Regioni, verrà proposta ufficialmente dalla conferenza dei Presidenti delle Regioni alla Commissione Bozzi per le riforme istituzionali.

La decisione presa a Roma dai Presidenti delle Giunte durante la riunione del loro organismo di coordinamento prevede una riformulazione dell'intero articolo con l'introduzione soprattutto di nuove materie di competenza in ambiti rivelatisi in questi anni di diretto interesse regionale (dalla difesa dei beni culturali locali, agli incentivi all'industria, alla distribuzione commerciale, al mercato del lavoro, all'energia, all'organizzazione dei servizi scolastici, alla definizione delle circoscrizioni provinciali). Inoltre viene proposto il riconoscimento della potestà regionale di dare diretta attuazione ai regolamenti e alle direttive comunitarie. Vengono anche ridefinite le singole materie all'interno di settori organici (ordinamento e organizzazione amministrativa, servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzazione del territorio) e viene scisso il contenuto di alcune delle vecchie materie di competenza (ad esempio l'urbanistica viene divisa in discipline e pianificazione dell'uso del territorio e in protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio). Si prevede anche la competenza delle Regioni a intervenire finanziariamente anche in ambiti non di loro specifica competenza e si stabilisce che le leggi statali in materia di competenza regionali vadano approvate dal Parlamento con procedura «rinforzata».

Modifiche verranno chieste alla «Bozzi» anche per quanto riguarda una ipotesi di riformulazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione. Nell'articolo 118 verrà proposta l'introduzione di una regolamentazione costituzionale anche delle modalità di raccordo tra livello locale, regionale e statale con un recepimento di quanto previsto in particolare dall'art. 11 del decreto 616 per i poteri in materia di programmazione delle Regioni. Inoltre l'art. 119 riguardante gli aspetti finanziari e in particolare l'autonomia garantita in tale ambito alle Regioni verrà riformulato dalle Regioni stesse e proposto alla commissione in una stesura che preveda il riconoscimento di un'autonomia impositiva alle Regioni e chiarisca in modo esplicito le modalità di finanziamento delle funzioni ad esse assegnate.

La conferenza si è anche occupata dei problemi posti dal decreto Galasso per la tutela dei beni ambientali che ad avviso delle Regioni sottrae ad esse una serie di competenze (motivo che ha indotto alcune Regioni a ricorrere alla Corte Costituzionale contro tale decreto). Se il sottosegretario Galasso — questo l'orientamento emerso — non accetterà le proposte di modifica al suo decreto richieste dalle Regioni dell'argomento si discuterà nella conferenza Stato-Regioni prevista per il 23 gennaio.

Difesa del suolo: Presentato un progetto di legge quadro

Roma. — Conservazione e salvaguardia del territorio, razionale utilizzazione delle acque e loro tutela, sviluppo e ripristino delle attitudini produttive del suolo. Queste le finalità di un progetto di legge quadro per la difesa del suolo (inteso come territorio, suolo, sottosuolo, acque) elaborato dall'onorevole Balzardi (DC) in qualità di relatore per la Commissione Lavori pubblici della Camera. La bozza, predisposta dal relatore in collaborazione con alcuni esperti, è stata illustrata ai giornalisti dallo stesso Balzardi e da alcuni parlamentari della Commissione, che nei prossimi mesi discuterà il testo.

Il Presidente della Commissione onorevole Botta ha messo in rilievo il fatto che «il progetto pone un piano di programmazione in un settore finora disperso in molti rivoli di competenza ed è importante perché su questa materia, di cui si parla da tanto tempo, manca una legge organica e anche una proposta del Governo». Le finalità indicate dal progetto vengono conseguite attraverso una serie coordinata di interventi per assicurare, in particolare, il riassetto idrogeologico dei bacini idrografici, il contenimento dei fenomeni di subsidenza, la protezione delle coste, la disciplina delle attività estrattive.

L'on. Balzardi ha spiegato che «gli attuali contrasti che si manifestano nelle attività per la difesa del suolo dovrebbero trovare contemperamento nel Consiglio nazionale per la difesa del suolo e nella nuova figura del Magistrato per le acque, inteso come organo tecnico e autonomo per la vigilanza e l'attuazione dei piani di bacino». Secondo il progetto il Paese dovrebbe essere suddiviso in dieci aree idrografiche, ciascuna delle quali sottoposta ad un Magistrato per le acque. L'ufficio di tale Magistrato, dotato di personale trasferito dal Ministero dei Lavori Pubblici, dovrebbe poi elaborare e curare l'attuazione dei piani di bacino, aventi carattere vincolante come, per esempio, i piani regolatori in campo urbanistico.

Il Consiglio nazionale per la difesa del suolo dovrebbe essere composto da rappresentanti dei vari Ministeri, delle Regioni, del CNR, dell'ENEA e dell'ENEL. La difesa del territorio — ha detto Balzardi — richiede comunque un maggior sforzo finanziario di quello fatto fino ad oggi (gli stanziamenti per il prossimo triennio ammontano a 1.730 miliardi di lire). I deputati Alborghetti (PCI) ed Ermelli Cupelli (PRI) si sono detti d'accordo sull'opportunità di aumentare tali stanziamenti e di introdurre la programmazione nel settore. La bozza di provvedimento — hanno osservato — deve ancora essere valutata dalle altre forze politiche ma è un importante passo avanti.

EDITORIALE

di Guido Gonzi



A proposito di autonomia impositiva

Una delle richieste che il mondo degli enti locali presenta con forza è il recupero al Comune di un consistente livello di autonomia impositiva. L'UNCEM ha sempre manifestato consenso a questa linea, ritenendo che garantire al Comune un più stretto rapporto tra capacità di incidere sull'acquisizione di risorse finanziarie e possibilità di spesa costituisca elemento di responsabilizzazione e di crescita degli amministratori locali e di recupero di considerazione e di credibilità da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni municipali.

Risulterebbe, del resto, contraddittorio continuare a sottolineare il ruolo che sempre più va garantito al Comune — cellula imprescindibile dello Stato — nel governo della comunità locale e nella rappresentanza delle sue diverse e complesse esigenze ed articolazioni, se poi lo si considera di fatto avulso dall'organico sistema della finanza pubblica e solo capace di spendere somme ripartite dall'Amministrazione centrale o dalla Regione. Responsabilizzare gli amministratori locali in merito al rapporto entrata-spesa significa contestualmente responsabilizzare i cittadini, rendendo evidente che non ci sono attività e realizzazioni se il cittadino non vi contribuisce, così come non ci sono servizi che si reggono, si espandono, migliorano fuori di un rapporto con le tariffe a carico degli utenti.

Nel mentre ribadiamo il nostro convinto assenso all'autonomia impositiva, non possiamo dimenticare — come spesso a molti avviene — che il nostro Paese non è costituito solo di città e di zone ricche ad economia consolidata, ma anche di piccoli e piccolissimi Comuni rurali e montani, con economie prevalentemente marginali, con patrimoni immobiliari magari vastissimi ma che non producono reddito.

Va quindi richiamata l'attenzione del Governo, del Parlamento, degli esperti su questa realtà di diversificazione a fronte del fatto che le funzioni comunali sono, per altro, ovunque identiche. Nel por mano ad una riforma di tale rilevanza non si deve procedere solo nella logica delle città e dei grandi numeri.

Nel comparto dei trasferimenti statali si è dato vita al sistema del fondo perequativo, finalizzato a garantire gli enti meno dotati, pur se tuttora da adeguare a sempre più concrete esigenze di perequazione tra le diverse fasce e non solo all'interno delle medesime.

Avviando l'autonomia impositiva, sarà opportuno pensare ad un fondo nazionale di compensazione a favore dei Comuni con prevedibili introiti irrisori? Oppure è la scelta del tributo (o dei tributi) da studiare per garantire il massimo di omogeneità dei risultati?

Il problema è reale se non si vuol continuare a percorrere la via (che per molti sembra ormai pacifica) di contrapporre Comune a Comune, città a paese, enti finanziariamente dotati a modesti per risorse e per reddito degli abitanti.

Vale anche la pena di meditare su un recente esempio di parziale autonomia impositiva accordata ai Comuni con risultati poco brillanti: l'addizionale comunale sul consumo di energia elettrica. I collegamenti di questa con altre norme della legge finanziaria hanno di fatto indotto ad applicarla ed alla massima aliquota i Comuni privi di risorse, istituendo così un ulteriore onere per famiglie di zone a basso reddito, e per le poche aziende produttive in aree a basso tasso di industrializzazione. Comuni più ricchi hanno potuto invece evitare oneri aggiuntivi ai loro cittadini più fortunati.

Autonomia impositiva: d'accordo, ma non comunque e senza tener conto dei problemi di tutti i Comuni.

La riunione del Consiglio nazionale "impedita" dal maltempo

Con la partecipazione di numerosi Consiglieri nazionali, non tanti da garantire il numero legale per lo svolgimento normale della seduta del Consiglio, nella suggestiva aula del «*Cenacolo*» della Camera dei Deputati, gentilmente messa a disposizione dal Presidente del Gruppo Democristiano on. Rognoni, sono stati presentati e discussi alcuni temi e proposte che in modo informale hanno avuto un assenso di massima da parte dei partecipanti.

Nella sua relazione il Presidente Martinengo ha dato notizia della approvazione di una bozza di legge-quadro per la difesa del suolo ed ha assicurato l'erogazione, ormai a breve scadenza, dei fondi alle Comunità montane da parte del Ministero del Bilancio; ha rilevato con una certa soddisfazione che lo stesso Ministero ha dato ufficialmente ragione all'UNCEM sul metodo di rilevazione della popolazione montana, si è soffermato sull'iter parlamentare per la riforma delle autonomie locali ed in particolare sugli artt. 18 e 19 dell'articolato (riportati nell'editoriale del Montanaro n. 1/1985) predisposto dal comitato ristretto interpartitico creato appositamente. Su questo tema il Presidente ha ricordato che si è tenuta una apposita riunione ed inoltre ha comunicato il contenuto di un documento della Conferenza delle Regioni «*che tiene in debito conto le Comunità montane, grazie al contributo di lavoro e di proposta dell'UNCEM portato in varie riunioni*» come pure per una bozza di documento relativa alla proposta di legge sul part-time negli uffici pubblici — particolarmente interessante per le realtà micro-comunali — inviata all'UNCEM da parte del Ministero per la Funzione Pubblica per un parere.

Oltre a queste notizie di ordine generale il Presidente Martinengo ha accennato alla proposta di iniziativa suggerita dal Vice Presidente della Commissione Tecnico-Legislativa prof. Tabet, in merito all'utilizzo dei pascoli: «*di tale proposta verrà tenuto conto anche in funzione di un potenziamento dell'attività della suddetta Commissione*».

Terminate le comunicazioni del Presidente, si è aperto il dibattito. Preoccupazioni per il dibattito parlamentare sul ddl sulle autonomie locali; ridelimitazione delle zone montane e presenza di Comuni al di sopra della media nelle Comunità montane stesse; divisione più precisa dei poteri statali e regionali sulla montagna; sollecitazione verso l'UNCEM a fare in modo che la riforma sia mirata alle vere esigenze delle Comunità e dei Comuni montani, sono gli argomenti trattati dai vari consiglieri intervenuti (Angelini, Sirgi, Colomba, Bertone, Cavalli) i quali, inoltre, si sono dichiarati favorevoli, in linea di massima, alla convocazione del Congresso dell'UNCEM per il marzo 1986.

Stando così le cose, il Presidente Martinengo, ringraziati i presenti, non spaventati da condizioni atmosferiche che, se per Roma sembravano eccezionali, non lo erano certamente per gli intervenuti, si è augurato che nella successiva seduta si potessero compiutamente affrontare i numerosi temi e su questi pronunciarsi nella completezza degli organi deliberanti.

M. Ch.



A sinistra: Roma sotto la neve. (Ex convento di V. Valdina, sede degli uffici di rappresentanza della Camera)



Sopra: Velletri e Martinengo durante la riunione

Il ruolo del sistema dei poteri locali per una nuova politica economica e finanziaria

Documento d'intesa tra Regioni, ANCI, UPI, UNCEM, OO.SS. (CGIL, CISL, UIL)

Dopo tutta una serie di incontri, che hanno visto impegnati per l'UNCEM oltre al Presidente Martinengo anche il membro della Giunta nazionale Velletri e il Segretario generale Maggi, si è giunti ad una riunione globale il 10 gennaio scorso, durante la quale è stato approvato il documento che qui presentiamo.

Alla riunione suddetta hanno presenziato il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni Bartolini (Toscana), per l'ANCI il Presidente Triglia e Barillà, per l'UPI il Presidente Ravà con Nicoletta Casiraghi e il Segretario Moser, per l'UNCEM il Presidente Martinengo e Velletri, rappresentanti sindacali.

Si è anche convenuto di continuare gli incontri su temi concreti. Ecco il testo:

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'ANCI, l'UPI, l'UNCEM e le OO.SS. CGIL, CISL, UIL,

concordano:

— sull'esigenza che nel determinare i bilanci delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane, fin dal 1985 siano compiute scelte positive in direzione dell'occupazione e dello sviluppo. È possibile, pur in un anno interrotto dalla scadenza elettorale e dal rinnovo dei Consigli regionali, provinciali e comunali, definire scelte di fine legislatura capaci, per la loro qualità, di produrre risultati positivi per l'intero anno.

In particolare:

1) sul terreno dell'occupazione, ponendo a bilancio risorse straordinarie per l'occupazione e definendo con il concorso delle forze produttive e sociali i Piani regionali per il lavoro; definendo interventi straordinari finalizzati all'occupazione giovanile così come era indicato nel protocollo di maggio tra Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Sindacati;

2) attivando una politica per l'industria e i settori produttivi, in un quadro di programmazione, che punti ad un sistema di servizi reali per le imprese (per l'innovazione, la formazione, la garanzia fidi, il marketing, ecc.). Alla costituzione di consorzi e alla realizzazione di aree industriali attrezzate. Un particolare rilievo assume in questo quadro il rapporto da sviluppare con il sistema delle PP.SS. per la funzione che deve svolgere in questa direzione. A tal fine occorre valorizzare le competenze che le Regioni hanno su tali materie anche per un loro rafforzamento necessario per la politica industriale a livello locale;

3) nelle aree metropolitane, intervenendo in modo prioritario sul terreno della infrastrutturazione e dei trasporti, dei piani di recupero dei centri storici e del risanamento di grandi agglomerati urbani, dell'adeguamento degli standard dei servizi, definendo, nel quadro della riforma delle Autonomie, modelli istituzionali di gestione capaci di governare in maniera ottimale le grandi aree urbane. Più in generale, nel governo delle politiche del territorio, assume valore essenziale la tutela delle risorse ambientali a partire dal disinquinamento, dall'assetto idrogeologico, dalla difesa del patrimonio naturale storico e artistico, assumendo la politica del territorio come fattore essenziale dello sviluppo;

4) per il Mezzogiorno, si ribadisce la necessità di un coinvolgimento delle Regioni, del sistema delle Autonomie e del movimento sindacale nella definizione del piano dei completamenti, dei trasferimenti, dei pagamenti finali e del contenzioso previsto dalla legge 775/84. Si ribadisce la comune preoccupazione sulla perdurante incertezza delle disponibilità reali di finanziamenti aggiuntivi del Piano triennale, che deve essere approvato entro il 31 gennaio e si richiama l'urgenza e la necessità di giungere in tempi brevi ad una riforma organica dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

rilevano:

— L'insufficienza complessiva delle disposizioni finanziarie per il 1985 determinate con la legge finanziaria e di bilancio.

La quantità dei trasferimenti alle Regioni e al sistema delle autonomie locali sono rimaste in questi anni praticamente stabili rispetto al PIL, con una tendenza anzi alla riduzione, in netto contrasto col ruolo crescente che il sistema delle Autonomie svolge nel campo dell'investimento pubblico. Ciò rende ancora più urgente il trasferimento alle Regioni delle risorse destinate agli investimenti (FIO-Agricoltura, casa, ecc.) e la definizione dei nuovi interventi in materia di trasporti e sanità.

Si conviene inoltre sulla necessità che anche per quel che attiene alla spesa delle Regioni e del sistema delle Autonomie locali vengano superati i ritardi, le difficoltà e la dispersione della spesa, spesso causa di ingenti residui passivi, puntando a progetti

mirati, e ad un coordinamento a livello regionale dell'insieme dei soggetti di spesa, Regioni, Autonomie locali, Amministrazioni decentrate dello Stato, aziende pubbliche e a PP.SS., riconducendo i diversi livelli di intervento pubblico in una sede di permanente confronto di dimensione regionale, per assicurare l'integrazione fra gli interventi dei diversi soggetti, la loro gestione coordinata e la verifica dell'efficacia delle azioni svolte e dei risultati ottenuti.

— Le Regioni, il sistema delle autonomie e le Organizzazioni sindacali rivendicano, dunque, una riforma della finanza regionale e locale, fondata sulla certezza dei trasferimenti erariali, su una precisa area di autonomia impositiva, su parametri duraturi ed efficaci a sostegno della finanza per investimenti, superando l'attuale rigidità dei vincoli di destinazione delle risorse trasferite.

È inoltre improrogabile l'approvazione della legge organica di riforma per il sistema delle Autonomie, che è oggi condizione decisiva per l'affermarsi di un nuovo ruolo delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane in direzione di una politica di programmazione, di sviluppo economico, e per il lavoro.

Occorre infine recuperare il ruolo e i contributi dei piani regionali di sviluppo e degli atti di programmazione regionale quali momenti di definizione e di articolazione concreta delle politiche nazionali. In questa direzione è anche necessaria una crescita dei momenti di confronto tra Governo e sistema delle Autonomie nel processo di definizione della manovra complessiva della Finanza pubblica.

La realizzazione di tali momenti di collaborazione e di confronto presuppone un riassetto dei rapporti istituzionali che assicuri contemporaneamente un reale confronto, anche sui temi generali, con il Governo e con le Assemblee legislative. Contemporaneamente a livello infraregionale debbono assumere maggiore rilievo sia il ruolo delle Province come partecipi alla elaborazione del piano regionale di sviluppo sia la presenza dei Comuni nella realizzazione delle linee generali della programmazione regionale, sia infine l'attività delle Comunità montane nel campo della tutela dell'ambiente e della valorizzazione delle risorse.

— Le Regioni, il sistema delle autonomie, le organizzazioni sindacali, confermando la validità del rapporto organico di confronto tra le parti realizzato in questi mesi, concordano sulle scelte indicate nel presente documento e si impegnano a dar vita ad una puntuale verifica sullo stato di attuazione dei reciproci impegni assunti.

Le Comunità montane nel quadro della riforma delle Autonomie locali

Pasquale Trozzi

L'UNCEM ha dedicato in questi ultimi mesi parecchie riunioni del Consiglio nazionale e della Giunta esecutiva all'esame del progetto di legge per la riforma delle Autonomie locali.

L'esame era estremamente opportuno sia per creare una maggiore intesa fra i Parlamentari e le Associazioni degli enti locali sulla natura e caratteristiche delle Comunità montane, e sia per la definizione più idonea e precisa degli articoli riguardanti le predette Comunità, da inserire nel testo integrale, tutt'ora in esame ed approvazione da parte dei due rami del Parlamento.

Gli articoli interessati sono gli artt. 18 e 19, nonché quei pochi della legge 1102 istitutiva delle Comunità montane da modificare e qualcuno da abolire, per rendere organiche e più collegate le istituzioni della nuova legge della Repubblica sulle Autonomie locali.

L'UNCEM condivide pienamente questa necessità, fatta salva, naturalmente, l'impostazione generale della legge 1102 per le sue specifiche finalità e che ha fatto fare grandi progressi alla politica per la montagna, ed ha dato importanti sviluppi ai Comuni di montagna e alle loro popolazioni.

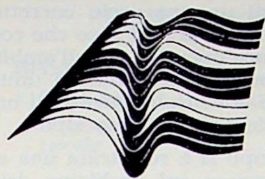
Anzi, proprio per questa esperienza ultradecennale, oggi il legislatore ed i parlamentari, che sono i protagonisti della riforma e del nuovo testo sulle Autonomie locali, hanno notevoli elementi di giudizio e risultati positivi per varare un buon testo di riforma.

Passando ad un esame analitico degli articoli del progetto di riforma, articoli 18 e 19 che riguardano la natura e funzioni delle Comunità montane, si può dire che sostanzialmente è condividibile il 1° comma del testo parlamentare. Non sarebbe inutile però una fondamentale specificazione che l'attività promozionale delle Comunità montane, e quindi anche delle Regioni, circa *«la fusione di tutti o parte dei Comuni associati»* resti nell'ambito promozionale e di incentivazione a superare inutili e sterili municipalismi, lasciando comunque alla decisione autonoma e spontanea di ogni singolo Comune prendere le definitive decisioni.

Il 2° comma dell'art. 18, a nostro parere, avrebbe bisogno di ulteriori chiarimenti e semplificazioni, particolarmente per i Comuni parzialmente montani, tenendo presente rigorosamente i criteri ispiratori di *«montanità»* e che comunque il testo legislativo deve considerarsi una norma di principi, che deleghi poi al Governo ed alle Regioni, il compito di scendere a classificazioni e ad enucleazioni specifiche.

Il 3° comma dell'art. 18, nella fase di applicazione potrebbe risultare pericoloso, in quanto l'aggregazione di Comuni confinanti potrebbe snaturare il principio ispiratore della Comunità montana intesa come strumento di promozione dello sviluppo delle zone montane. La previsione, comunque, di sentire obbligatoriamente i pareri delle Associazioni interessate sarebbe opportuna.

L'art. 19, che stabilisce le funzioni delle Comunità montane, in sostanza è accettabile. Una maggiore chiarificazione sull'attività di programmazione che deve essere prima di tutto regionale, sarebbe utile, per ottenere una impostazione più omogenea possibile ed un coordinamento fra interventi ordinari ed interventi speciali, il cui scopo finale sia quello di non disperdere, ma utilizzare al massimo le risorse finanziarie ed economiche di cui la montagna ha bisogno.



Le Alpi e l'Europa

Secondo Convegno, a Lugano, organizzato dal Comitato d'iniziativa per la Cooperazione tra le Regioni dell'Arco Alpino

Il Palazzo dei Congressi di Lugano ospiterà dal 14 al 16 marzo prossimo il Secondo Convegno *«Le Alpi e l'Europa»*, organizzato dal Comitato d'iniziativa per la Cooperazione tra le Regioni dell'Arco Alpino presieduto dal dr. Piero Bassetti, che così illustra la manifestazione:

«Il Comitato d'iniziativa per la cooperazione tra le Regioni dell'Arco Alpino a dieci anni dall'inizio della propria attività promuove, in accordo con le Comunità delle Regioni alpine dell'Arge-Alp, dell'Alpe Adria e delle Alpi occidentali, il convegno "Le Alpi e l'Europa n. 2".

Rispetto al primo Convegno che nel 1973 diede origine al Comitato, diversi sono la prospettiva e gli obiettivi che si propone.

Dieci anni fa, con il conforto della ricerca storica, si proponeva una riscoperta delle Alpi come elemento di aggregazione, nel cuore dell'Europa; oggi, allargando la ricerca anche al campo economico e istituzionale, si propone un nuovo modello di Europa che prenda atto con realismo delle diversità, e sappia creare gli strumenti capaci di riunire non solo e non tanto le culture, la cui varietà è di per sé una ricchezza, ma anche gli interessi concreti.

La Confederazione dei Cantoni svizzeri, che si è realizzata all'insegna di "difesa e libertà", è forse la risposta più originale della civiltà alpina ed europea all'esigenza di aggregare una molteplicità di ben concreti interessi economici, politici e culturali, in un'amalgama di nazionalità tenute insieme dalla difesa delle proprie libertà.

L'esame dei rapporti tra istituzioni, economia e società alpine — nel passato e nel presente — dovrebbe consentire al Convegno una più precisa definizione del "modello Alpi" come nuovo modo di guardare all'Europa del futuro. È su questa provocazione, che rappresenta il nodo politico del Convegno, che si sollecita il dibattito».

Al Convegno, il dr. Bassetti presenterà una relazione politica sul tema *«Le Alpi per l'Europa: una proposta politica»*, mentre terranno prolusioni il prof. Fernand Braudel e il prof. Feliciano Benvenuti.

I lavori si svolgeranno in quattro Sezioni, sulla base dei temi e delle relazioni descritti nei riquadri che accompagnano questo articolo.

Segretario generale del Convegno è il dr. Edoardo Martinengo, Segretario scientifico il prof. Ettore Rotelli della Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione dell'Università di Bologna.

I.

Una diecina di anni or sono, nel 1973, con il convegno «Le Alpi e l'Europa», la cultura politica europea continentale riscoprì le Alpi: le Alpi intese non come fatto geografico, ambientale, ma le Alpi intese virtualmente come unità economica, sociale e quindi, in prospettiva, politica ed istituzionale. In un disegno di nuova, diversa, più corretta localizzazione del potere, sia pure di là da venire, le Alpi avrebbero potuto assumere un ruolo che nei decenni e nei secoli precedenti della storia europea sarebbe apparso inconcepibile.

Invero, protagonista della «riscoperta» fu, allora, la politica. L'iniziativa venne presa, infatti, in sede politica. Ma la cultura non ebbe difficoltà a riconoscere la correttezza e la assoluta onestà del discorso e ad offrire, pertanto, una collaborazione preziosa, che oggi è consegnata nei cinque volumi degli atti.

La correttezza e l'onestà, di cui sopra, derivavano essenzialmente da questo: che le Alpi erano considerate non in se stesse, ma in rapporto ad un altro punto di riferimento, l'Europa. La riscoperta dell'unità delle Alpi costituiva una conseguenza della riscoperta — meno recente — dell'unità dell'Europa. In un'Europa nuovamente rivolta alla propria unità politica non potevano non emergere delle articolazioni interne, delle Regioni, che fossero all'altezza di quelle dimensioni. Fra le Regioni dell'Europa le Alpi non potevano non essere la Regione dell'Europa per eccellenza: l'unica, infatti, che interessas-



Lugano, sede del 2° Convegno «Le Alpi e l'Europa»

se ed includesse i principali Paesi europei continentali.

In effetti, a ben vedere, si tratta di Paesi a due misure diverse: alcuni, come la Svizzera e l'Austria, sono collocati pressoché per intero nelle Alpi — sì da poter essere considerati non tanto nelle Alpi, quanto le Alpi stesse — altri, i grandi Paesi europei occidentali, presso i quali e sulla dimensione dei quali si è costruito dopo il Rinascimento il modello storico-istituzionale dello Stato moderno, hanno le Alpi ai propri margini. Le Alpi, dunque, costituiscono il centro per i primi e la periferia, la estrema periferia, per i secondi.

Ora, era sufficiente cambiare il punto di vista, ragionare in chiave di Europa, anziché di Stato nazionale, per vedere le Alpi non in termini di barriera, chiamata a separare Paesi confinanti, bensì in termini di «aggregazione». Se per lo Stato nazionale le Alpi erano state un elemento di debolezza, per l'Europa unita (o comunque tendente alla unità) esse potevano diventare un elemento di forza.

Non è a caso che la «riscoperta» in parola sia intervenuta negli Anni Settanta. La prima metà del XX secolo è stata, in Europa, una storia di contrapposizione politica (e militare, purtroppo) fra Stati nazionali, oltreché fra regimi politici. Venuta meno la contrapposizione franco-tedesca (di due guerre mondiali) ed instaurata ovunque la democrazia, ricomposta insomma unitariamente l'Europa, erano poste le condizioni per riconsiderare le Alpi. Solo ragioni politiche, cioè di interessi nazionali contrastanti, potevano fare di un ambiente comune, quello delle Alpi, un fattore di divisione. Eliminate tali ragioni politiche, tornava nell'ordine naturale delle cose che la identità di ambiente fosse ripensata ed individuata come fattore di integrazione.

II.

Si è detto sopra che l'iniziativa del convegno del 1973 fu politica. Occorre ricordare, tuttavia, che ad intraprenderla furono precisamente le istituzioni locali degli Stati nazionali, soprattutto le Regioni.

Prima della istituzione delle Regioni a statuto ordinario in Italia (1970), tutto il versante meridionale delle Alpi, parte integrante della Repubblica italiana, era sprovvisto di robuste istituzioni locali. Mentre il versante nord e nord-est era a struttura confederale-federale (Svizzera, Austria, Germania e Jugoslavia) e dunque disponeva di Cantoni, di Laender, di Repubbliche federate, il versante sud ne era privo. Con la creazione delle Regioni in Italia, invece, si venne a creare in qualche modo una situazione di relativa parità (in altre forme anche in Francia era in atto un certo processo di regionalizzazione). Diventava possibile, in tal modo, che non gli Stati nazionali, ma le istituzioni regionali interessate si facessero carico del problema delle Alpi e capovolgessero il punto di vista dal quale queste tradizionalmente erano state guardate.

Così erano dei soggetti istituzionali, dotati come tali di poteri reali (ancorché diversi), in concreto delle Regioni, delle Repubbliche, dei Laender, dei Cantoni, a cooperare fra loro nella «riscoperta» delle Alpi e nella attribuzione nelle Alpi stesse di una nuova identità culturale e, in prospettiva, politica.

Come è noto, al convegno consegue la costituzione del «Comitato d'iniziativa per la cooperazione tra le Regioni dell'arco alpino» il quale, se dapprima appare in concorrenza con la preesistente Arge-Alp (Comunità di lavoro delle Alpi centrali), guarda poi con interesse alla nascita dell'Alpe Adria ad oriente e promuove la costituzione della «Comunità di lavoro delle Alpi occidentali».

In sostanza l'intero arco alpino è stato ricompreso in strutture operative di cooperazione. Dieci anni dopo la «riscoperta» delle Alpi sono operanti tre «comunità di lavoro» fra le Regioni alpine. È in atto una cooperazione sovrafrontaliera. Per parte sua, il Comitato prosegue la sua attività di promozione politico-culturale e di rappresentanza degli interessi dell'arco alpino.

Si tratta di un approccio corretto; l'individuazione di grandi aree che consentono efficace operatività nell'ambito di un disegno politico-culturale unitario che tende al consolidamento di una riacquisita identità dell'arco alpino.

Nel frattempo si è registrata una attenzione maggiore sul problema delle Alpi da parte delle istituzioni europee.

Così la Comunità Europea, da un lato, ha operato sulle Regioni (diciamo così) di propria competenza con interventi promozionali di sostegno dell'economia rurale, dall'altro ha pure osservato il fenomeno Alpi nel suo complesso, anche al di là dei confini degli Stati che alla Comunità medesima appartengono.

Il Consiglio d'Europa, invece, ha sposato la causa delle regioni alpine favorendo studi e ricerche sull'argomento, organizzando una conferenza delle regioni alpine (Lugano 1978), predisponendo una convenzione-quadro per la cooperazione sovrafrontaliera, la quale è stata firmata dai Governi di tutti gli Stati alpini ed è in corso di ratifica da parte dei rispettivi Parlamenti.

III.

Il lasso di tempo trascorso dal 1973, le vicende testé rapidamente accenna-

SEZIONE I

Economia, territorio e società: profili storici

Relazione generale

1. Jean François BERGIER, Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich
Territorio, economia e società nella storia delle Alpi

Relazioni

2. Markus MATTMULLER, Universität Basel
Monti e valli nelle Alpi centrali come problema della storia agraria e della demografia storica

3. Othmar PICKL, Universität Graz
Sviluppo delle strutture economiche e sociali delle Alpi orientali fino alla metà del XIX secolo

4. Hermann KELLENBENZ, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg
Paesaggio e abitanti nelle Alpi centrali. Storia agraria e aspetti occupazionali

5. Pier Giorgio GEROSA, École d'Architecture de Strasbourg
Le città delle Alpi nella storiografia urbana moderna

6. Claude RAFFESTIN, Université de Génève
Processo d'industrializzazione nelle Alpi durante il XIX e il XX secolo

7. Anselm ZURFLUH, Université de Nice
Demografia, rapporti sociali e mentalità nel Cantone di Uri nel XVII e XVIII secolo

SEZIONE II

Istituzioni, politica e società: profili storici

Relazione generale

1. Karl BOSL, Universität München
Il contributo degli Stati marginali nell'apertura politica, sociale e culturale

Relazioni

2. Giorgio CHITTOLINI, Università statale di Milano
Principi e comunità alpine in area lombarda alla fine del Medioevo
3. Jean BERENGER, Université de la Sorbonne de Paris
Il ruolo dell'Austria fra i Turchi e Asburgo: la nascita di una confederazione (XVI-XVII secolo)
4. Grete KLINGENSTEIN, Universität Graz
Gli Asburgo tra centralismo e regionalismo (XVII-XVIII secolo)
5. François WALTER, Université de Fribourg CH
Rappresentanze sociali e organizzazione del territorio in Svizzera (dal XVIII secolo al 1914)
6. Cesare MOZZARELLI, Università di Trento
Forme della politica e ordine della società. Trentino e Valtellina tra XVIII e XIX secolo
7. Eberhard WEIS, Universität München
Il centralismo dell'impero napoleonico e le regioni alpine. Tentativi falliti e influssi permanenti
8. Brigitte MAZOHL-WALLNIG, Universität Salzburg
La penetrazione dell'amministrazione dello Stato nella periferia. L'esempio del Lombardo-Veneto
9. Stefano MANETTI, Universität Bern
Politica agraria e riforme della proprietà fondiaria nell'Ottocento. L'opzione privatistica

te, il movimento che si è creato giustificano una nuova riflessione sullo stesso tema: dunque, il convegno «Le Alpi e l'Europa n. 2».

Ciò che dieci anni or sono poteva apparire e poteva essere rappresentato soltanto come una ipotesi costituisce oggi una acquisizione: la ripresa di identità delle Alpi nell'ambito dell'Europa è possibile e, inoltre, opportuna.

Il processo, attraverso il quale tale ripresa di identità è realizzabile, consiste in una progressiva emersione degli interessi delle Alpi: interessi che, anche per la connessione con le regioni prealpine (l'«avampaese» come è stato chiamato), coincidono con gli interessi dell'Europa. Si tratta, in estrema sintesi, della promozione di un nuovo tipo di sviluppo socio-economico e della salvaguardia dell'ambiente, cioè di un nuovo livello di vita delle popolazioni alpine.

In modo più analitico gli interessi economico-sociali, che possono determinare una tendenza centripeta verso le Alpi, si collocano attorno a quattro grandi aree di problemi:

a) In primo luogo va perseguita una ricomposizione funzionale del territorio, che costituirebbe la premessa necessaria di interventi omogenei.

Questa esigenza, che, per vero, postula un quadro istituzionale unitario delle Alpi — oggi assente —, è palese per quanto concerne l'agricoltura, la silvicoltura, la zootecnica.

Se si riconosce — come si riconosce — che la valorizzazione delle montagna richiede una integrazione di attività diverse («pluriattività», si è detto), i settori suddetti sono essenziali.

In proposito l'interesse è vivo ed immediato. Manca, infatti, una politica agraria alpina.

Bisognerebbe affrontare la crisi della zootecnia e rivedere il sistema dei compensi vigenti a livello europeo, il quale è squilibrato e per giunta esclude la Svizzera e l'Austria.

Così pure bisognerebbe impostare una politica unitaria europea per il bosco alpino in funzione produttiva e protettiva del suolo, ma è di ostacolo la estraneità austriaca al sistema della grossa produzione ed esportazione.

Come si vede, l'esigenza qui è quella di una unità politica, sia pure di tipo funzionale. C'è un interesse generale, che è quello della comunità agricola delle Alpi: una comunità che, per essere tale, giustificherebbe anche investimenti per la innovazione altrimenti impossibili.

b) In secondo luogo è ipotizzabile la invenzione di modelli di accostamento fra tecnologie avanzate e produzione.

Proprio il contesto ambientale alpino consente l'introduzione di tecnologia e lo sviluppo di produzioni ad alta tecnologia e ad alto valore aggiunto capaci di assicurare alle popolazioni condizioni di reddito ed economiche uguali o addirittura superiori a quelle della pianura.

Si ripropone così, anche per questo profilo, l'interesse al superamento della attuale disarticolazione politico-operativa delle Alpi. È rispetto al complesso delle Alpi che va verificata, allora, l'esistenza di un ambiente umanamente e tecnologicamente favorevole.

c) In terzo luogo e soprattutto è il problema dei transiti, storicamente fondato, a far emergere un forte interesse economico-sociale delle Alpi e nei confronti delle Alpi.

È indispensabile evitare che la questione dei transiti sia affrontata e gestita da centri di potere che siano diversi dalla comunità alpina e che, per essere diversi dalla comunità alpina, lo risolvano al di fuori o contro la comunità alpina medesima.

Questo aspetto è essenziale perché lo sviluppo interno delle Alpi è stato storicamente funzione della intermediazione fra le grandi aree che le Alpi stesse dividono. C'è stato, dunque, un rapporto molto stretto fra transito e sviluppo interno. Non c'è nessuna ragione per ritenere che il nesso venga meno in futuro.

d) Infine il turismo, che è stato uno strumento importante per la conoscenza delle Alpi, ma anche per l'alterazione dell'ambiente.

Sembra acquisita la coscienza che il turismo richieda di essere riqualificato; che il turismo sia una attività economica da integrare necessariamente con altre; che il turismo, a sua volta, debba abbandonare le specializzazioni.

Ma tutto ciò presuppone un coordinamento della mobilità, il quale, partendo dalle grandi arterie di avvicinamento e penetrazione verso le aree da visitare, pervenga ad una attenta riorganizzazione dei trasporti interni.

Un coordinamento siffatto, tuttavia, non può che abbracciare l'intero arco alpino e costituire un interesse comune delle popolazioni, oltre che, ovviamente, dei visitatori.

IV.

Esiste, dunque, una forza potenziale centripeta delle Alpi ed è ricostruibile, anche storicamente, una ideologia (chiamiamola così) aggregante della regione alpina. La classe politica europea è chiamata a prenderne atto e quindi

ad inserire tale realtà nella propria visione, anzi a modificare la propria visione a motivo di tale realtà.

Non si tratta di considerare semplicemente quello che le Alpi sono, ma di considerare quello cui le Alpi servono: accanto alla lettura antologica delle Alpi è necessaria la lettura funzionale delle stesse.

In fondo, le Alpi sono la spina dorsale dell'Europa; altre ne sono le vertebre. È questa ormai la loro funzione. L'Europa degli Stati nazionali, infatti, è fallita e l'alternativa sembra essere l'Europa delle Regioni: delle grandi Regioni.

Siffatta funzione centrale delle Alpi nell'ambito di un'Europa, che sia quella delle grandi Regioni, appare tanto più attendibile quanto più si identifichi nella regione alpina non solo la montagna in senso stretto, ma anche ciò che alla montagna è collegato ed inscindibilmente connesso.

Infatti, se all'interno della catena si trovano città medie in espansione, come Grenoble, Innsbruck, Bolzano e Lubiana, nel perimetro, alla distanza massima di 100 chilometri, si può individuare facilmente una duplice cortina di città collocate ai piedi dei due versanti delle Alpi: sul versante padano Genova, Torino, Milano, Venezia e Trieste, sull'altro versante Nizza, Marsiglia, Lione, Ginevra, Berna, Zurigo, Monaco, Linz, Vienna, Graz e Zagabria.

Non occorre spiegare quale sia la potenzialità di una simile «armatura urbana». Collaborazioni economiche e culturali possono instaurarsi proficuamente, dando luogo a grandi nuclei di europeismo, suscettibili, in futuro, di essere istituzionalizzati come tali e comunque capaci, immediatamente, di iniziative importanti sul piano politico.

La condizione di questo sviluppo è che le Alpi cessino di operare — come storicamente è avvenuto — con funzioni di «barriera» o, come è stato detto, di «bocca dell'imbuto» dell'Europa verso il Mediterraneo. Se si rovescia lo schema, l'apertura dell'imbuto può diventare il terreno di organizzazione di un grande complesso di regioni, alpine e prealpine, nord-europee e mediterranee, volte alla costruzione dell'Europa.

L'Europa, d'altra parte, non può più essere ulteriormente l'Europa delle grandi nazioni a grandi capitali urbane. Piuttosto, l'Europa in tanto sarà Europa in quanto sarà collegamento funzionale fra le sue grandi regioni: fra il Nord-Europa e la pianura padana, fra il Reno e le città portuali.

Sono stati gli Stati nazionali a fare delle frontiere dei punti di divisione, di separazione e di contrapposizione. Le frontiere nazionali, tuttavia, possono costituire con efficacia pari, anzi ben maggiore, delle aree di cerniera. In questo modo le frontiere, intese non come elemento formale, ma come elemento sostanziale, determinante per la vita degli uomini, vengono ridisegnate.

SEZIONE III

Economia, territorio e società: attualità e prospettive

Relazione generale

1. Alberto QUADRIO-CURZIO, Università Cattolica di Milano
   Mauro BARANZINI, Oxford University
   L'impatto di politiche differenziali (divergenti o convergenti) sulla regione delle Alpi

Relazioni

2. Gaston GAUDARD, Université de Fribourg et de Lausanne
   La nuova funzione economica dello spazio alpino
3. Silvia KNEISSL, Università di Trento
   Spazi d'azione territoriale nella pianificazione regionale
4. Heinz KURZ, Universität Bremen
   Nuove tecnologie e divisione interregionale dei lavori: il ruolo delle Alpi
5. Remigio RATTI, Université de Fribourg CH
   Nuovi accenti delle politiche regionali nell'arco alpino
6. Louis REBOUD, Université des Sciences Sociales de Grenoble
   Per modi di vita nuovi: le Alpi, un laboratorio di sperimentazione per l'Europa
7. Gilberto SERAVALLI, Università di Parma
   Franco SAVI, Università di Parma
   Corrado TRUFFELLI, Università di Parma
   La regione alpina: un'area europea d'innovazione imprenditoriale?

Il fatto istituzionale è la conseguenza del fatto economico e culturale. Ricostruite le grandi regioni dell'Europa, anche l'Europa potrà essere ricostruita, come Europa delle Regioni.

V.

Le istituzioni che, col convegno del 1973 e con la successiva costituzione del Comitato, hanno proposto la nuova lettura delle Alpi come elemento unitario ed unificante, sono state le istituzioni intermedie: intermedie fra gli Stati nazionali da un lato e le istituzioni elementari, di base (i Comuni) dall'altro. Sono stati, come si è detto, Laender, Repubbliche federate, Regioni, Province autonome, Cantoni.

È stato merito indiscutibile di queste istituzioni avere modificato, capovolto la prospettiva tradizionale, avere posto il problema. Tuttavia, bisogna riconoscere che l'approccio di tali istituzioni non è da solo sufficiente ai fini della riscoperta della identità della regione alpina.

Si è trattato sicuramente di un punto di vista molto più ravvicinato di quello degli Stati nazionali. Ma la realtà delle Alpi può essere individuata e definita con una approssimazione superiore.

Oltre tutto, nel versante italiano, le Regioni appaiono istituzioni capaci solo in parte di rappresentare la società sulla quale insistono. Occorre, insomma, che la «società» alpina sia considerata direttamente come tale. Certo, anche nelle istituzioni (economiche, sociali, culturali e politiche) che da esse derivano. Ma, appunto, in quanto istituzioni che da quella società sono state create ed alimentate, fuori della decisione, storicamente, determinata dello Stato nazionale o dalle sue articolazioni.

Può essere questo il senso del convegno «Le Alpi e l'Europa n. 2». Se dieci anni or sono il cammino iniziò attraverso le Regioni (i Laender, le Repubbliche, le Province, i Cantoni, ecc.) come istituzioni nel cui territorio le Alpi erano comprese, ora l'accento può essere posto sulla società alpina: non perché si debba fare il convegno degli alpigiani (l'apertura europea, cui ci si è riferiti sin qui, lo esclude), ma perché l'unità sostanziale delle Alpi e delle istituzioni alpine sussiste e rimane e sta al di sotto delle istituzioni dello Stato nazionale e quindi al di sotto delle stesse istituzioni intermedie dello Stato nazionale.

D'altra parte la «società» alpina deve acquisire consapevolezza della propria identità, insieme alle proprie istituzioni politiche; è un processo in atto che si riflette nel modo di essere delle istituzioni, conseguenza, anche, di un reciproco rapporto di alimentazione concettuale e politica tra istituzioni e società.

La constatazione appena fatta può costituire la traccia per impostare correttamente la parte scientifica e culturale del convegno.

SEZIONE IV

Istituzioni, politica e società: attualità e prospettive

Relazione generale

1. Giorgio BERTI, Università Cattolica di Milano
Società locali, istituzioni e forme giuridiche

Relazioni

2. Lorenzo ORNAGHI, Università Cattolica di Milano
Composizione e rappresentanza degli interessi nell'area alpina
3. Heinrich SIEDENTOPF, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer
Interdipendenze tra organizzazioni e legittimazione: un quadro comparativo
4. Enzo BALBONI, Università di Brescia
Vincoli di omogeneità statale e spazi per nuove forme giuridiche
5. Luigi CONDORELLI, Université de Genève
Francesco SALERNO, Università di Firenze
Diritto internazionale e diritto europeo nelle forme di collaborazione transfrontaliera
6. Theo OHLINGER, Universität Wien
Strumenti e pratiche di cooperazione transfrontaliera
7. Gian Candido DE MARTIN, Università LUISS di Roma
Organizzazione di comunità economiche e comunità politico-amministrative nelle zone montane

VI.

Fino ad oggi, per esempio, ogni discorso relativo ad un ambito territoriale limitato ha teso ad assumere come motivo di fondo quello dell'autonomia. Ciò ha significato porre al centro del discorso stesso, come fondamentale, la questione del rapporto con lo Stato.

In questa prospettiva, tanto consolidata da apparire quasi «naturale», un esame della condizione delle regioni dell'arco alpino non poteva non passare per l'indagine su ciò che ogni Stato aveva concesso (o sarebbe stato eventualmente disposto a concedere) alle sue regioni alpine.

Era, questa, una visione tutta politico-statale, determinata soprattutto dalla storia dei singoli ordinamenti (statali) e dalle loro scelte generali di realizzazione del progetto statale in termini di accentramento e di autonomia.

In tal modo veniva cancellata ogni specificità dell'area alpina rispetto ad altre aree di montagna ed ogni rapporto fra le aree alpine di Stati diversi non poteva essere concepito al di fuori della mediazione e complicazione del rapporto fra Stati.

Tuttavia le Alpi sono nate ben prima dello Stato moderno e la situazione sociale e politica, che noi leggiamo in termini di autonomia concessa, è forse leggibile più proficuamente come limite che lo Stato ha trovato alla sua azione ed alla sua capacità di definizione generale del territorio (e dell'ordine dello stesso) nei «dati di fatto» storici: quelli che geografia, economia, rapporti sociali hanno lentamente sedimentato nell'area alpina.

Ciò non significa che l'azione dello Stato, la sua stessa esistenza non sia (e sia stata) influente (la condizione della Valtellina ad esempio è radicalmente mutata quando da Sud della Svizzera è diventata Nord dell'Italia ed ha perso la sua tradizionale funzione agricola rispetto al mercato svizzero); ma significa che nel problema dell'area alpina, ad una metodologia deduttiva (dallo Stato alle Alpi) se ne può contrapporre una induttiva nella quale si parta dalle caratteristiche dell'area alpina stessa e si veda anche come essa è stata inserita ed intesa nel sistema degli Stati (e dello Stato moderno in generale).

L'omogeneità dell'area alpina, dunque, non è (solo) un (eventuale) risultato (o positiva aspirazione) dell'azione politica: è un dato di fatto.

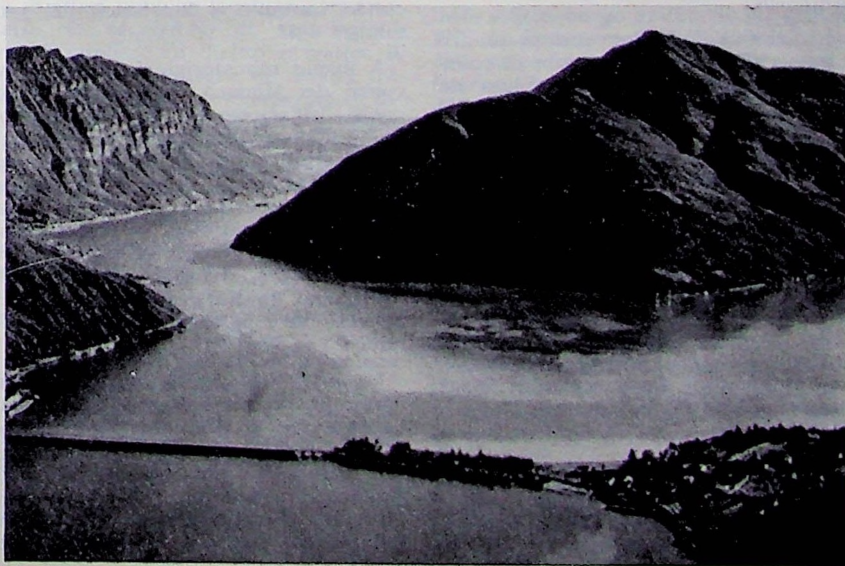
L'area alpina esiste già ed è già, oltre che regolata dagli Stati, autoregolata; mette già in atto delle strategie per la propria specifica conservazione e sopravvivenza.

Tuttora nell'area alpina esistono istituzioni e forme di proprietà o di distribuzione delle risorse che sono teoricamente incompatibili con i postulati dello Stato moderno e che sono sopravvissute in quanto hanno dimostrato la loro insostituibile funzionalità per quell'area specifica, obbligando i giuristi ad autentiche acrobazie per conciliare le forme di godimento dei beni da esse previste con la teoria, ad esempio, del diritto di proprietà.

Un approccio simile può permettere una ridefinizione dello stesso concetto di autonomia e del modo di agire degli enti locali. Non ci si può nascondere, infatti, che l'autonomia si è risolta soprattutto in un decentramento, in un avvicinamento di governanti e governati e non in una trasformazione dei modi del rapporto fra i primi e i secondi. Il tipo del potere è rimasto quello statale e le Regioni, per esempio in Italia, hanno riprodotto nella loro organizzazione e nei loro modi di governo le caratteristiche proprie dello Stato. Certo, non tutte le Regioni sono eguali (si comportano allo stesso modo), ma quello che le fa diverse è ancora soprattutto la diversa qualità della società civile sottostante.

* * *

Maggiori e più dettagliate informazioni sul secondo Convegno *«Le Alpi e l'Europa»* possono essere richieste alla Segreteria generale (dr. Edoardo Martinengo), corso Stati Uniti 21, 10128 Torino, tel. (011) 51.62.71, o alla Segreteria scientifica, C.N.P.D.S. - Piazza Castello 3, 20121 Milano, tel. (02) 87.33.16.



Ratificata la convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera

Vi sono interessate 8 Regioni comprendenti 13 Province e 56 Comunità montane raggruppanti 763 Comuni. Eccezionalità della potestà attribuita agli Enti locali per impegnarsi sul piano internazionale

Giuseppe Piazzoni *

L'Italia si è aggiunta agli undici Paesi europei che hanno finora ratificato ed intendono applicare la «convenzione-quadro» approvata dalla IV Conferenza dei ministri responsabili delle Collettività locali d'Europa, riunita a Madrid il 21 maggio 1980.

Il lungo «iter», iniziato con la firma apposta a Madrid dal Sottosegretario agli Interni on. Marino Corder, è proseguito con la presentazione da parte del Ministro degli Esteri on. Andreotti di concerto coi Ministri dell'Interno (Scalfaro), di Grazia e Giustizia (Martinazzoli), del Tesoro (Goria) e degli Affari regionali (Romita) alla Camera il 7 novembre 1983 della proposta di legge per la ratifica. La legge è stata approvata dalla Camera il 30 maggio 1984 e dal Senato (relatore il sen. Maria Eletta Martini, presente per il Governo il Sottosegretario agli Esteri onorevole Bruno Corti) il 14 novembre scorso. La legge (n. 948 del 18-11-1984) è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 22-1-1985, supplemento ordinario.

L'iniziativa della Convenzione-quadro è nata dalle prime esperienze di collaborazione interfrontaliera avviata da alcune Regioni a cavallo tra gli anni '60 e '70 e sostenute dal Consiglio d'Europa che si è mostrato sempre l'unica istituzione capace di dialogare direttamente con le Regioni, rispettando le specificità nazionali. Austria, Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi, Repubblica Federale Tedesca e Svizzera hanno dato vita ad interessanti iniziative di collaborazione: la Regione Franco-Ginevrina, la Regio (Basilea), l'Euroregio, il triangolo Sarre-Lorena-Lussemburgo, la Commissione franco-belga e l'Arge Alp con l'Alpe Adria.

Nella cronaca dell'azione europea si deve ricordare che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 1964-66 aveva chiesto una convenzione per agevolare la cooperazione frontaliera. La Conferenza dei poteri locali e regionali dello stesso Consiglio d'Europa, riunendo gli eletti delle regioni e delle collettività locali, si è fatta portavoce delle popolazioni interessate alla collaborazione al di sopra delle frontiere. La Conferenza europea dei Ministri incaricati dell'assetto territoriale nel 1973 ha convenuto sul coordinamento dei piani di assetto territoriale delle regioni frontaliere.

Una «raccomandazione» presentata dal sen. Sibille, e fatta propria dalla Assemblea parlamentare il 26 settembre 1966, era stata respinta dal Comitato dei Ministri, che nel 1971 accettò un documento presentato dall'on. Ahrens per la convocazione della «Confrontazione europea delle regioni frontaliere», svoltasi a Strasburgo ai primi di luglio del 1972. Fece seguito un secondo incontro a Innsbruck nel settembre 1975.

A livello ministeriale i periodici incontri dei Ministri degli Interni e di quelli dell'assetto territoriale portarono ad una specifica richiesta ai governi per costituire un ufficio informazioni per le questioni di cooperazione transfrontaliera e per la preparazione di una convenzione-quadro europea per affrontare problemi inerenti l'assetto territoriale, la protezione della natura e dell'ambiente, sanità e protezione civile, educazione e cultura, lavoratori frontalieri, ecc.

Le iniziative che più direttamente hanno interessato i paesi al centro dell'arco alpino si identificano con la costituzione di un gruppo di lavoro denominato «Arge Alp» tra il Tirolo e la Provincia autonoma di Bolzano, nel 1969, cui si aggiunsero lo Stato della Baviera, la Regione Lombardia e il Cantone svizzero dei Grigioni. Nella parte orientale dell'arco alpino si è dato vita all'Alpe Adria (1978) e recentemente (1182) nella parte occidentale della catena alpina si è costituita la «Comunità delle Alpi Occidentali».

È del 1973 il convegno milanese, voluto da Piero Bassetti all'epoca Presidente della Lombardia, «Le Alpi e l'Europa», che sarà ripetuto a Lugano nel marzo di quest'anno promosso dal Comitato di iniziativa delle regioni alpine, allora costituito sotto la presidenza di Bassetti e con l'attiva presenza di Edoardo Martinengo in veste di segretario.

Tra i «precedenti» vorrei ancora citare il documento della Commissione dei problemi regionali e dell'assetto territoriale della Conferenza dei poteri locali, della quale facevo parte insieme con gli on. Ripamonti e Satanassi, votato all'unanimità in data 17 marzo 1980 a Strasburgo. Con tale risoluzione (illustrata da Delamuraz, Consigliere di Stato del Canton Vaud) si sollecitava il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per l'adozione della Convenzione-quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità e collettività territoriali: ciò che avvenne il 20-21 maggio di quell'anno a Madrid.

La peculiarità della Convenzione-quadro

L'aspetto più rilevante, non solo per l'Italia ma per quasi tutti i Paesi europei, salvo Svizzera e Germania Federale, è certamente costituito «dall'eccezionalità della potestà che viene attribuita alle Regioni e agli enti locali di impegnarsi sul piano internazionale, al di là del limite territoriale della loro competenza», come nota la relazione del Governo alla Camera.

Contrariamente, infatti, alle convenzioni internazionali che sono stipulate

---

* Delegato effettivo (su designazione UNCEM) alla Conferenza dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa. Segretario della Delegazione italiana.

tra i Governi e da questi applicate, la convenzione europea sarà realizzata — sia pure nell'ambito di ulteriori accordi bilaterali tra gli Stati — da parte degli enti locali. L'Italia ha specificato quali sono gli enti autorizzati alla stipula di accordi ed intese con altri enti confinanti: le Regioni, anzitutto, le Provincie, i Comuni, le Comunità montane (tutto il territorio interessato è montano in Italia, Sardegna compresa) ed i Consorzi comunali e provinciali di servizi e di opere.

L'attuazione pratica della Convenzione ora ratificata, richiede ancora tempi non brevissimi, poiché si dovranno stipulare accordi con Francia, Svizzera e Austria (la Jugoslavia non è membro del Consiglio d'Europa anche se partecipa come osservatore in varie commissioni), Paesi con i quali l'Italia e le regioni di confine intrattengono da tempo ottimi rapporti di collaborazione.

Per gli enti locali italiani è stata pure indicata una zona di 25 km. dalla frontiera entro la quale devono essere ubicati gli Enti, non direttamente confinanti con gli Stati esteri, abilitati a stipulare gli accordi suddetti. Per la Sardegna, dalla linea di confine verso la Corsica si diparte la fascia dei 25 km. interessando quindi le due Comunità montane che si affacciano alle Bocche di Bonifacio.

Gli accordi bilaterali dovranno indicare — è scritto nella legge di approvazione della Convenzione — «le materie che possono formare oggetto degli stessi accordi ed intese» e, aggiunge, «in nessun caso possono essere stipulati accordi che rechino pregiudizio agli interessi politici ed economici nazionali, della difesa e dell'ordine e della sicurezza pubblica». Il legislatore si preoccupa anche di stabilire che gli accordi devono essere adottati «previa intesa col Governo, che può all'uopo delegare, per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato». Gli atti suddetti, era ovvio, «sono soggetti ai controlli previsti dal vigente ordinamento».

Applicazione in Italia della Convenzione-quadro europea

Stato confinante	*Regione*	*Provincia*	*Comunità montane*	*Comuni n.*
FRANCIA	Liguria	Imperia	2	23
	Piemonte	Cuneo		
		Torino	13	189
	Valle d'Aosta		2	16
	Sardegna	Sassari	2	16
		4	19	244
SVIZZERA	Valle d'Aosta		6	46
	Piemonte	Novara		
		Vercelli	8	77
	Lombardia	Varese		
		Como		
		Sondrio		
		Brescia	14	268
	Trentino-Alto Adige	Bolzano	1	5
		7	29	396
AUSTRIA	Trentino-Alto Adige	Bolzano	4	78
	Veneto	Belluno	2	13
	Friuli-Venezia Giulia	Udine	2	32
		3	8	123
Totali	8	13	56	763

Schemi di accordo per la cooperazione

Il preambolo della Convenzione richiama l'importanza che può rivestire il raggiungimento dell'obiettivo di realizzare una più stretta unione dei membri del Consiglio d'Europa attraverso «la cooperazione delle collettività o autorità territoriali di frontiera in materie quali lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti ai cittadini e l'aiuto reciproco in caso di sinistri».

Dodici articoli definiscono quindi la attuazione della convenzione mediante «ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine». Le parti contraenti agevoleranno le iniziative degli enti locali e a tal fine, forse con eccessivo dettaglio, sono allegati alla convenzione modelli e schemi di accordi, di statuti e di contratti «interstatali» e «da concludere tra autorità locali»: trattasi di cinque schemi, nel primo caso, e di sei nel secondo. Riguardano, i secondi, «la creazione di un gruppo di concertazione tra autorità locali», il «coordinamento nella gestione di affari pubblici locali transfrontalieri», la «creazione di associazioni transfrontaliere di diritto privato», il «contratto di fornitura di servizi tra collettività locali frontaliere», sia di diritto privato che pubblico, e, infine, uno «schema di accordo per la creazione di organismi di cooperazione intercomunale transfrontaliera».

Un ulteriore «schema di accordo in materia di protezione civile e d'interventi in caso di disastri nelle zone di frontiera» è stato approvato dal Comitato dei Ministri nella riunione del dicembre 1982 su sollecitazione (risoluzione n. 102 del 1978) della Conferenza dei poteri locali e regionali.

Trattasi ora di dare il via alle suddette intese tra gli enti locali — già in atto in molte zone montane attraverso iniziative di gemellaggi, scambi culturali e turistici, collaborazione per viabilità e trasporti, ecc. — previa adozione degli accordi bilaterali per i quali è necessaria l'iniziativa della diplomazia e politica del nostro Ministero degli Esteri, che dovranno essere opportunamente sollecitati.

Al riguardo va notata in negativo la affermazione, scritta nella relazione di presentazione alla Camera della ratifica, secondo la quale «l'Austria e la Svizzera hanno già sottoscritto, ma non ancora ratificato la convenzione, mentre la Francia non l'ha neppure sottoscritta». Infatti il rappresentante del Governo francese non aveva sottoscritto a Madrid la convenzione ma lo ha fatto a Strasburgo in data 10 novembre 1982 (è firmato André Chandernagor), data precedente di un anno alla presentazione (7 novembre 1983) del disegno di legge alla Camera!

La Francia ha poi ratificato la convenzione con legge del 4 giugno 1984.

Gli enti locali interessati

Rilevante il numero degli enti locali interessati in tutte le zone montane di confine all'attuazione della Convenzione: infatti sono 8 le Regioni, 14 le Provincie e 56 le Comunità montane (solo 4 delle quali non confinanti direttamente con Stati esteri ma nella fascia dei 25 km.) raggruppanti 763 Comuni, moltissimi dei quali sono nelle vicinanze dei confini.

Altre 5 Comunità montane delle provincie di Udine, Gorizia e Trieste, con 40 Comuni, confinano con la Jugoslavia.



DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera il 30-5-1983 e dal Senato il 14-11-1984

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, con allegato, adottata a Madrid il 21 maggio 1980.

Art. 2.

Piena e intera esecuzione è data alla convenzione di cui all'art. 1 a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'art. 9 numeri 2 e 3 della convenzione stessa.

Art. 3.

La conclusione degli accordi e intese tra gli enti elencati al successivo articolo 4 è subordinato alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli accordi e intese stessi, secondo quanto previsto dall'art. 3 paragrafo 2 della convenzione.

In nessun caso possono essere stipulati accordi che rechino pregiudizio agli interessi politici ed economici nazionali, della difesa e dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Art. 4.

Gli enti che possono stipulare gli accordi e le intese previsti dalla convenzione sono, conformemente alle dichiarazioni rese dal Governo all'atto della firma della convenzione medesima, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, i Consorzi comunali e provinciali di servizi e d'opere.

La profondità della fascia, entro la quale devono essere situati gli enti territoriali italiani abilitati a stipulare i suddetti accordi ed intese e che non siano direttamente confinanti con gli Stati esteri, è di 25 km. dalla frontiera.

Qualora il confine tra l'Italia e lo Stato estero con il quale vengono stipulati gli accordi bilaterali passi attraverso un mare territoriale, la suddetta fascia è calcolata a partire dalla linea mediana dello stesso mare territoriale.

Art. 5.

Gli accordi da stipularsi dalle Regioni e dagli altri enti sopraindicati devono essere adottati previa intesa col Governo che può all'uopo delegare, per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato.

Art. 6.

Gli atti delle Regioni e degli altri enti, che approvano gli accordi e le intese, sono soggetti ai controlli previsti dal vigente ordinamento.

CONVENZIONE-QUADRO EUROPEA

sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali

(Traduzione non ufficiale)

PREAMBOLO

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una più stretta unione tra i suoi membri e di promuovere la cooperazione tra essi;

Considerando che ai sensi dell'art. 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa questo scopo sarà conseguito principalmente con la conclusione di accordi nell'ambito amministrativo;

Considerando che il Consiglio d'Europa mira ad assicurare la partecipazione delle collettività o autorità territoriali d'Europa alla realizzazione del suo scopo;

Considerando l'importanza che può rivestire per il raggiungimento di questo obiettivo la cooperazione delle collettività o autorità territoriali di frontiera in materie quali lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti ai cittadini e l'aiuto reciproco in caso di sinistri;

Considerando che dalla esperienza acquisita consegue che la cooperazione dei poteri locali e regionali d'Europa è di natura tale da permettere un migliore assolvimento della loro missione ed è in particolare suscettibile di contribuire a valorizzare e a incrementare lo sviluppo delle regioni di frontiera;

Decisi a favorire per quanto possibile questa cooperazione e a contribuire così al progresso economico e sociale delle regioni di frontiera e alla solidarietà che unisce i popoli europei,

Hanno stabilito quanto segue:

Art. 1.

Ogni Parte contraente s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti. Essa s'adopererà a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna Parte.

Art. 2.

1. Nella presente Convenzione è considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine. La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno. L'ambito e la natura di queste competenze non sono determinati dalla presente Convenzione.

2. Ai fini della presente Convenzione l'espressione «collettività o autorità territoriali», si riferisce alle collettività, autorità o organismi che esercitano funzioni locali e regionali e che sono considerati tali nel diritto interno di ciascuno Stato. Tuttavia, ogni Parte contraente può, al momento della firma della presente Convenzione o con

successiva comunicazione al Segretario generale del Consiglio d'Europa, designare le collettività, autorità o organismi, gli oggetti e le forme ai quali essa intenda limitare il campo di applicazione o che essa intenda escludere dal campo di applicazione della presente Convenzione.

Art. 3.

1. Ai fini della presente Convenzione, le Parti contraenti agevoleranno, sotto riserva delle disposizioni dell'art. 2 paragrafo 2, le iniziative delle collettività ed autorità territoriali che prendano in considerazione gli schemi di intesa tra collettività e autorità territoriali elaborati nel quadro del Consiglio d'Europa. Esse potranno, se lo stimeranno necessario, prendere in considerazione i modelli d'accordi interstatali, bilaterali o plurilaterali messi a punto in seno al Consiglio d'Europa e destinati ad agevolare la cooperazione tra le collettività e le autorità territoriali.

Le intese e gli accordi da concludere potranno in particolare ispirarsi ai modelli e schemi d'accordi, di statuti e di contratti allegati alla presente Convenzione numerati da 1.1. a 1.5. e da 2.1. a 2.6., con gli adattamenti resi necessari dalla situazione particolare propria a ciascuna Parte contraente. Questi modelli e schemi di accordi, di statuti e di contratti, essendo di natura indicativa, non hanno valore contrattuale.

2. Nel caso in cui stimino necessario concludere accordi interstatali, le Parti contraenti possono in particolare fissare l'ambito, le forme e i limiti entro i quali hanno la possibilità di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera. Ogni accordo può parimenti definire le collettività o organismi ai quali si applica.

3. Le disposizioni che precedono non intaccano la facoltà delle Parti contraenti di ricorrere di comune accordo ad altre forme di cooperazione transfrontaliera. Ugualmente le disposizioni della presente Convenzione non possono essere interpretate tali da rendere privi d'effetto gli accordi di cooperazione già esistenti.

4. Gli accordi e le intese saranno conclusi nel rispetto delle competenze previste dal diritto interno di ogni Parte contraente in materia di relazioni internazionali e di orientamento politico generale, come pure nel rispetto delle norme di controllo o di tutela alle quali sono soggette le collettività o autorità territoriali.

A tal fine, ogni Parte contraente può, al momento della firma della presente Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario generale del Consiglio d'Europa, indicare le autorità che, secondo il suo ordinamento interno, sono competenti ad esercitare il controllo o la tutela nei confronti delle collettività e autorità territoriali interessate.

Art. 4.

Ogni Parte contraente si adopererà a risolvere le difficoltà di ordine giuridico, amministrativo o tecnico che siano di natura tale da ostacolare lo sviluppo e il buon funzionamento della cooperazione transfrontaliera e si consulterà, per quanto necessario, con la o con le altre Parti contraenti interessate.

Art. 5.

Nel caso di una cooperazione transfrontaliera iniziata in conformità alle disposizioni della presente Convenzione, le Parti contraenti esamineranno l'opportunità di accordare alle collettività o autorità territoriali che vi partecipano le stesse agevolazioni date in caso di cooperazione esplicantesi nell'ambito interno.

Art. 6.

Ogni Parte contraente darà per quanto possibile tutte le informazioni che le sono richieste da un'altra Parte contraente allo scopo di agevolare l'adempimento da parte di questa degli obblighi che le incombono in virtù della presente Convenzione.

Art. 7.

Ogni Parte contraente curerà che le collettività o autorità territoriali interessate siano informate dei mezzi di azione che sono loro offerti dalla presente Convenzione.

Art. 8.

1. Le Parti contraenti trasmetteranno al Segretario generale ogni opportuna informazione relativa agli accordi e alle intese considerate all'art. 3.

2. Ogni proposta fatta da una o più Parti contraenti allo scopo di completare o di sviluppare la Convenzione o i modelli di accordi e di intese sarà trasmessa al Segretario generale del Consiglio d'Europa. Questi la sottoporrà al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che deciderà sugli sviluppi da darle.

Art. 9.

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata, accettata o approvata. Gli strumenti di ratifica, d'accettazione o d'approvazione saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. La Convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo il deposito del quarto strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, a condizione che almeno due degli Stati che hanno adempiuto questa formalità abbiano una frontiera comune.

3. Essa entrerà in vigore nei confronti di ogni Stato firmatario che la ratificherà, l'accetterà o l'approverà ulteriormente, tre mesi dopo la data del deposito del suo strumento di ratifica, d'accettazione o di approvazione.

Art. 10.

1. Dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri potrà decidere, all'unanimità dei voti espressi, di invitare ogni Stato europeo non membro a aderire alla presente Convenzione. Questo invito dovrà ricevere l'approvazione espressa di ognuno degli Stati che hanno ratificato la Convenzione.

2. L'adesione si effettuerà con il deposito, presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa, di uno strumento di adesione che avrà effetto tre mesi dopo la data del suo deposito.

Art. 11.

1. Ogni Parte contraente potrà, per quel che la concerne, denunciare la presente Convenzione indirizzando una notificazione al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

2. La denuncia avrà effetto sei mesi dopo la data in cui è ricevuta la notificazione dal Segretario generale.

Art. 12.

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio e a ogni Stato che ha aderito alla presente Convenzione:

a) ogni firma;

b) il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;

c) ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione in conformità al suo articolo 9;

d) ogni dichiarazione ricevuta in applicazione delle disposizioni del paragrafo 2 o del paragrafo 5 dell'art. 3;

e) ogni notificazione ricevuta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 11 e la data in cui la denuncia produrrà i suoi effetti.

* * *

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tale fine, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Madrid, il 21 maggio 1980, in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un solo esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e a ogni Stato invitato ad aderire alla presente Convenzione.

(Seguono le firme)

ALLEGATO 1

Modelli e schemi di accordi, di statuti e di contratti in materia di cooperazione transfrontaliera di collettività o autorità territoriali

Questo sistema graduato di accordi-modello è stato concepito facendo distinzione tra due categorie principali definite secondo il livello di conclusione dell'accordo:

modelli di accordi interstatali sulla cooperazione transfrontaliera ai livelli regionale e locale;

schemi di accordi, di contratti e di statuti che possono servire da sostegno alla cooperazione transfrontaliera tra autorità o collettività territoriali.

Come dimostra il seguente elenco, solo i due modelli di accordi interstatali sulla promozione della cooperazione transfrontaliera e sulla concertazione regionale transfrontaliera sono di esclusiva competenza degli Stati. Gli altri accordi interstatali non fanno che fissare il quadro giuridico che permette la realizzazione di accordi o di contratti tra autorità o collettività territoriali, i cui rispettivi schemi sono posti nella seconda categoria.

1. MODELLI DI ACCORDI INTERSTATALI

Clausole generali per gli accordi interstatali

1.1. Modello di accordo interstatale sulla promozione della cooperazione transfrontaliera;

1.2. Modello di accordo interstatale sulla concertazione regionale transfrontaliera;

1.3. Modello di accordo interstatale sulla concertazione locale transfrontaliera;

1.4. Modello di accordo interstatale sulla cooperazione contrattuale transfrontaliera tra autorità locali;

1.5. Modello di accordo interstatale concernente gli organismi di cooperazione transfrontaliera tra autorità locali.

2. SCHEMI DI ACCORDI, DI STATUTI E DI CONTRATTI DA CONCLUDERE TRA AUTORITÀ LOCALI

2.1. Schema di accordo per la creazione di un gruppo di concertazione tra autorità locali;

2.2. Schema di accordo per il coordinamento nella gestione di affari pubblici locali transfrontalieri;

2.3. Schema di accordo per la creazione di associazioni transfrontaliere di diritto privato;

2.4. Schema di contratto di fornitura o di prestazione di servizi tra collettività locali frontaliere (del tipo «di diritto privato»);

2.5. Schema di contratto di fornitura o di prestazioni di servizi tra collettività locali di frontiera (del tipo «di diritto pubblico»);

2.6. Schema di accordo per la creazione di organismi di cooperazione intercomunale transfrontaliera.

---

(1) Com'è indicato nell'art. 3, paragrafo 1, seconda alinea della Convenzione, i modelli e gli schemi di accordi, di statuti e di contratti, essendo di natura indicativa, non hanno valore contrattuale.

Agricoltura e ambiente: il problema del XXI secolo

Piero Angela, Beniamino Placido ed Arcangelo Lobianco hanno presentato il volume dell'Editrice Reda

Piero Angela e Beniamino Placido hanno scoperto il fascino di un problema nuovo, nuovo soprattutto per chi si occupa di divulgazione scientica o di cultura e costume: quello dell'agricoltura e dei suoi rapporti con l'ambiente. Per questo hanno parlato della loro esperienza presentando all'Hotel Jolly di Roma il volume *«Agricoltura e ambiente, il problema del XXI secolo»* per i tipi del Reda, insieme al Presidente della Casa editrice e della Coldiretti, Arcangelo Lobianco, davanti a giornalisti, esponenti della cultura, della politica, della scienza, del mondo imprenditoriale e della pubblica amministrazione.

Ricalcando la vena che lo ha ormai reso celebre, Piero Angela ha iniziato tessendo un'analisi dell'ecosistema della società contemporanea, per poi affrontare lo spinoso problema della ricerca: «*Il fatto che l'Italia sia il fanalino di coda nella ricerca scientifica e dedichi a questa linfa vitale solo la metà di quanto dedicano gli altri Paesi avanzati, è un chiaro sintomo di cecità nei confronti dell'avvenire. Investire nella ricerca infatti è come seminare: i contadini sanno molto bene che bisogna tener da parte dei semi per poterli poi "gettare" nei campi, e avere così altro grano. È un investimento sul futuro raccolto: se per la miope filosofia del "tutto subito" i contadini mangiassero anche i semi, rapidamente rimarrebbero senza raccolti, cioè senza futuro*».

Attento ai fenomeni di costume come pochi altri osservatori, Beniamino Placido ha invece argutamente evidenziato le contraddizioni che assillano il rapporto tra l'uomo moderno ed il mondo verde, fino a concludere che «*Non tragga in inganno l'apparenza complimentosa. Sembra che noi rendiamo omaggio alla vita della terra sognandola ed in realtà noi ci atteggiamo come gli stilnovisti di fronte alla loro donna angelica. Tanto più alto l'omaggio formale che le rendiamo tanto più modesto il rispetto sostanziale che dovremmo portarle e non le portiamo. L'uomo moderno investe molta parte delle sue*

IL LIBRO - *«L'agricoltura è una espressione dell'ambiente: la più immediata, la più genuina, la più naturale»*. Così Arcangelo Lobianco inizia la sua presentazione, per rilevare subito come alla diatriba tra i sostenitori dell'agricoltura e i sostenitori dell'ambiente deve sostituirsi un dialogo, poiché nessuno è portatore di tutta la verità. La verità si costruisce insieme. E in tale impegno sono accomunati, in questo volume, economisti, scienziati, uomini con alte responsabilità in istituzioni internazionali, rappresentanti del mondo della cultura e del giornalismo.

L'intuizione di partenza è rappresentata dal fatto che non basta conoscere: bisogna capire. Ecco perché il volume si compone di due parti; la prima pone le basi *«culturali»* del problema, allo scopo di preparare il terreno all'acquisizione e al germogliamento delle conoscenze. Gli autori che dedicano il loro impegno ad *«arare le coscienze»* sono Piero Angela, Arnaldo M. Angelini, Boris Fischetti, Orio Giarini, Eleonora Masini, Giuseppe Medici, Beniamino Placido. Essi vogliono rendere avvertito il lettore che la velocità di evoluzione delle tecnologie e della società umana è così rapida che non solo è necessario affrontare con tempestività o con urgenza i problemi, ma che non è consentito sbagliare impostazione e gestione, perché non ci sarebbe il tempo di porre rimedio. La stessa agricoltura non è più quel mondo statico che era e che troppi credono ancora sia. Ma quel che più conta è che l'agricoltura si pone nel mondo come problema centrale nei secoli a venire, perché, nonostante il progresso delle tecnologie e delle biotecnologie, essa resta la fonte insostituibile degli alimenti e di materie prime per una umanità che cresce a grandi passi.

Del pari l'ambiente richiede una difesa e una valorizzazione, per bloccare prima che sia troppo tardi la spirale della degradazione e dell'inquinamento che si avvita sempre più velocemente su se stessa e che rende impossibile la vita e la stessa agricoltura. Prendere coscienza di questa coincidenza di interessi e di obiettivi è il primo compito che l'uomo deve assolvere se non vuole compromettere il proprio futuro. Un futuro che è, ormai, *«dietro l'angolo»*.

La seconda parte del volume è dedicata alle *«basi conoscitive»* del problema, che sono affidate ad Antonio Golini, Edgar Pisani, Enrico Porceddu, Fulco Pratesi, Edouard Saouma, G.T. Scarascia Mugnozza, Ezio Scotti e Giorgio Spinelli. Qui si intrecciano vari temi e vari campi, dallo sviluppo demografico al potenziale produttivo agricolo mondiale, dall'ambiente come *«casa dell'uomo»* ai problemi del territorio, dalla fame nel mondo alle biotecnologie. La domanda alla quale cercano di rispondere in modo convergente i vari autori è se è possibile preparare per i nostri figli e nipoti un mondo che non sia necessariamente il regno della fame e dell'inquinamento.

La risposta è positiva, anche se il dato non è scontato. Occorre una forte tensione morale, oltre alle capacità operative e finanziarie. Ed è la tensione morale che sottende in particolare la prolusione che Aurelio Peccei ha dedicato a questo volume pochi mesi prima della sua scomparsa: egli vedeva strettamente intrecciati i fili della pace e di un ordinato progresso anche alimentare e ambientale, e concludeva riflettendo *«quanto sia indispensabile la pace con la Natura e quanto sciagurato sia non far presto a mettere pace anche fra noi uomini»*.

(*Agricoltura e ambiente, il problema del XXI secolo.* Reda. 328 pagine, L. 20.000).

energie e delle sue attenzioni nelle attività industriali e commerciali. È giusto, è inevitabile che sia così. Ma perché continua a riservare all'agricoltura un ossequio formale e ipocrita? Perché continua ad investire nella campagna, nell'agricoltura, non energie ma nostalgie impossibili?».

Infine, l'on. Arcangelo Lobianco ha puntualizzato il ruolo di primo piano che il settore primario può avere per apportare un serio contributo ai due grandi problemi del mondo: *«Quello della pace e quello della fame. L'agricoltura è, per sua natura, messaggera di pace: essa non ha mai lavorato per la guerra, che svuota i campi e svuota i granai. Essa ha sempre rappresentato e rappresenta l'alternativa alla guerra, e dunque la pace. Ma l'agricoltura è anche l'alternativa alla fame. Soltanto lo sviluppo delle produzioni alimentari nel mondo, soltanto il convergere degli sforzi di tutti nel far dispiegare le potenzialità produttive dell'agricoltura possono assicurarare il cibo per i miliardi di esseri umani che verranno, e anche questo è un grande contributo per la pace sul nostro pianeta. Ma l'agricoltura potrà assolvere a questo compito se sarà mantenuta l'integrità ecologica dell'ambiente. Ecco dunque la possibilità, anzi la necessità di una grande alleanza tra l'agricoltura e l'ecologia. Nessuna produzione agraria è possibile se la dissennatezza dell'uomo sconvolge gli equilibri ambientali e naturali. In un nuovo contesto di valori e di problemi reali l'agricoltura ritrova dunque la sua vera dimensione e la sua giusta collocazione: non più il simbolo di un passato segnato da arretratezze tecnologiche e culturali, ma la prospettiva di una salvezza dell'umanità».*

Alla presentazione sono intervenuti i ministri dell'Agricoltura, Filippo Maria Pandolfi, dell'Ecologia, Alfredo Biondi, ed il Sottosegretario alla Sanità, Paola Cavigliasso.



110 anni dedicati alla montagna

Anche se l'aspetto esteriore è giovanile e attivo ha compiuto recentemente 110 anni. Non stiamo parlando di un "vegliardo" valligiano, ma dell'unico museo, dedicato a tutti gli aspetti della montagna, esistente in Italia

Aldo Audisio *

Il Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi» è ubicato a Torino, lateralmente alla chiesa ed al convento al Monte dei Cappuccini, in una posizione panoramica dalla quale si possono ammirare un lungo tratto delle Alpi e la sottostante città.

L'idea di costituire un Museo nacque nel 1874 tra i primi soci del Club Alpino Italiano che da un decennio era nato nella stessa città.

Attualmente il Museo opera, con una ampia e composita attività, sia a livello nazionale che internazionale. Vuole essere un collegamento di unitarietà culturale che unisce idealmente, sotto tutti gli aspetti, le montagne di tutto il mondo. Quindi, seguendo lo scopo prefissato, all'allestimento museografico fisso si aggiungono delle esposizioni temporanee.

Il Museo nacque però con orizzonti ben più ristretti, e fu suo merito sapersi accrescere e migliorare progressivamente; i punti salienti si possono brevemente sintetizzare in una serie abbastanza ridotta di avvenimenti che si snodano però ormai in un arco di tempo di oltre un secolo.

Nel 1871 il Fondo per il Culto cedeva e consegnava al Municipio di Torino i locali dell'ex Convento dei Cappuccini del Monte di Torino e precisamente il fabbricato già in uso ai medesimi con la chiesa annessa unitamente a tutte le adiacenze.

Successivamente nel 1874 il Consiglio comunale, accogliendo la proposta del Club Alpino Italiano, acconsentì di sistemare sul Monte dei Cappuccini una vedetta alpina ed un osservatorio, consistente in un semplice padiglione dotato di cannocchiale mobile.

L'inaugurazione della vedetta avvenne il 9 agosto in concomitanza con il congresso degli alpinisti italiani tenutosi per celebrare il X anniversario di fondazione del Club Alpino.

I locali del Museo e la somma per adattarli vennero donati alla sezione solo nel 1877. Fu così che l'edicola venne trasportata all'interno dell'edificio e negli anni successivi si andarono occupando nuove sale.

Si giunse così al 30 agosto 1885 quando, in occasione dei Congressi Alpini, si inaugurava un salone contenente collezioni fotografiche e piccole industrie.

Il 26 giugno 1888 si completò ed inaugurò il primo salone che in seguito ospitò le collezioni scientifiche. Dopo dieci anni (1898) le sale vennero arricchite di un cosmorama alpino ubicato al piano terreno e di un diorama dello stesso tipo nei locali del piano superiore.

Nel 1901 il Principe di Savoia Duca degli Abruzzi, donò alla sezione, di cui era presidente onorario, oggetti appartenutigli nella spedizione al Polo Nord.

Con l'Esposizione Internazionale tenutasi a Torino nel 1911 le collezioni del Museo si arricchirono nuovamente e nel 1918 si poté avere un ordine più preciso del complesso delle sale. Esistevano infatti due saloni al piano terreno, la sala superiore e, infine, il terrazzo della vedetta su cui era collocato un ottimo telescopio.

Il Museo continuò ad essere aperto al pubblico, con progressivi deperimenti sia dei locali che delle collezioni, sino a quando, nel 1935, venne chiuso per le inadeguatezze del fabbricato.

I lavori di trasformazione richiedevano ingenti spese architettoniche che trasformarono completamente l'aspetto esterno e la sistemazione interna del fabbricato. La superficie del Museo venne praticamente triplicata.

Dopo alcuni anni di indugi e difficoltà si riconsiderò il problema della riapertura del Museo nel 1939 e un anno dopo, il 6 febbraio 1940, le opere murarie vennero appaltate, giungendo alla completa riapertura il 19 luglio del 1942.

La seconda guerra mondiale danneggiò gravemente il nuovo Museo. L'8 agosto 1943 venne colpito da spezzoni incendiari ed investito dalle bombe che caddero a poca distanza, distruggendo, in questa maniera, il tetto, le porte, le finestre ed i tramezzi. Dopo tale incidente una parte del materiale esposto venne ritirato nelle sale sottostanti.

Nonostante i danni subiti nell'anno successivo l'allestimento era in parte risistemato ed il Museo si apriva nei giorni festivi.

Negli anni '50 si operò in modo decisivo la rivalorizzazione del Museo.

I vecchi allestimenti, con rimaneggiamenti e sostituzioni, si protrassero sino all'inizio del 1966 quando il Consiglio della Sezione di Torino del Club Alpino Italiano, a seguito di un sopralluogo, prese la decisione di smantellare tutte le strutture espositive del Museo Nazionale della Montagna al fine di poter intervenire con una ristrutturazione generale dei locali e di riapprontare un nuovo piano espositivo.

Solo alla fine del 1970, su iniziativa del Rotary Torino Est, si ottenne un contributo per i primi lavori. Quanto segue è la storia recente del Museo, costellata di difficoltà di ogni tipo, sia tecnico, ma fondamentalmente di carattere finanziario.

In questi anni hanno fornito il loro aiuto, oltre alla Città di Torino proprietaria dello stabile e legata storicamente al Museo, la Regione Piemonte e la Regione Autonoma Valle d'Aosta, la Provincia di Torino, oltre ad enti, banche e associazioni legate alla montagna.

Il 13 luglio 1978 venivano presentate alle autorità ed alla stampa le sale del piano terreno, queste venivano aperte provvisoriamente al pubblico il successivo 15 luglio, ed inaugurate ufficialmente il 3 settembre.

Il 16 settembre 1979, il 12 settembre e il 3 ottobre 1980 si inaugurarono nuove sale. Il 1 marzo 1981 viene inaugurato il completamento di tutta la ristrutturazione del Museo composto di 23 sale espositive fisse e 12 sale per mostre temporanee.

Nel Museo funzionano due centri di documentazione, quello del Museo e il CISDAE (Centro Italiano Studio Documentazione Alpinismo Extraeuropeo) e una Cineteca Storica.

Spesso entrando in un museo, in assenza di informazioni specifiche, ci si trova in difficoltà sul modo di condurre la visita e su come poter leggere in modo efficace la sequenza espositiva a nostra disposizione.

* Direttore del Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi» di Torino.

Dobbiamo infatti considerare che il materiale esposto non è fine a se stesso ma è espressione di una realtà in cui ogni pezzo ha una sua funzione all'interno del mosaico che vogliamo rappresentare, in questo caso: l'ambiente montano.

Da questa considerazione partono gli itinerari che seguono, con i quali abbiamo cercato di indicare alcuni filoni interpretativi. Lo scopo non è quello di elencare tutto ciò che si trova nel museo, come già è stato fatto in alcuni volumi di catalogo, ma di vedere come gli oggetti esposti si prestino ad un discorso omogeneo. La nostra intenzione, in sostanza, è quella di evidenziare come il materiale esposto non sia «da museo» ma contenga un preciso significato in quanto testimonianza di una parte fondamentale del nostro patrimonio culturale e ambientale.

Il Museo Nazionale della Montagna, a seguito del riassetto museografico, risulta così impostato:

Al piano terra, cioè quello dell'ingresso, si trattano gli aspetti naturalistico-ambientali della montagna, delle sue tradizioni, della vita, dell'arte e degli apporti tecnologici che ne hanno determinato le trasformazioni.

Il settore al primo piano riguarda invece la pratica alpinistica nelle sue varie manifestazioni storiche, esplorative, sportive, completandosi poi con i servizi civili che le sono stati predisposti.

Il nostro percorso termina naturalmente con uno sguardo generale sui monti dalla Vedetta Alpina, che possiamo raggiungere salendo alcune rampe di scale.

Nelle giornate di cielo terso lo spettacolo è meraviglioso. Dalle Alpi Marittime al Monte Rosa, il nostro occhio ha la possibilità di osservare l'intero arco alpino occidentale, con le sue punte principali, simboli di uno degli ambienti più suggestivi della nostra regione e d'Italia.

Nel piano seminterrato delle «arcate» sono disponibili locali da adibire a mostre temporanee o manifestazioni.

Le sale per le mostre temporanee permettono di completare la strutturazione fissa del Museo con l'apporto di nuove argomentazioni. Ogni esposizione viene affiancata da un apposito catalogo edito nella collana di pubblicazioni ufficiali del Museo: Cahier Museomontagna.

Sovente le mostre, dopo la presentazione a Torino, divengono itineranti in varie località dell'arco alpino, presentate in altre città o in occasione di avvenimenti legati alla montagna.

Questo settore, affiancandosi alle altre strutture e attività del Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi», caratterizza un ente unico nel suo genere a livello nazionale e internazionale.

Attività del Museo

MUSEO NAZIONALE DELLA MONTAGNA
«DUCA DEGLI ABRUZZI»

Club Alpino Italiano - Sezione di Torino

Via G. Giardino 39 - Torino - Tel. (011) 68.87.37

SALE ESPOSITIVE MUSEO

orario estivo: tutti i giorni 8,45-12,15 / 14,45-19,15
orario invernale: tutti i giorni 8,45-12,15 / 14,45-18,15
la biglietteria chiude quindici minuti prima

SALE MOSTRE TEMPORANEE

Ospitano periodicamente le mostre organizzate dal Museo con la collaborazione di diversi enti. Tutte le esposizioni sono dedicate a temi legati alla montagna e all'alpinismo.

Orario: uguale alle sale espositive.

VEDETTA ALPINA

Torretta panoramica sull'arco alpino, collocata alla sommità dell'edificio del Museo al Monte dei Cappuccini; originariamente sul piazzale antistante la chiesa. Con l'inaugurazione della Vedetta, nel 1874, venne fondato l'attuale Museo Nazionale della Montagna.

Orario: uguale alle sale espositive.

CENTRO DOCUMENTAZIONE

Raccoglie un'ampia documentazione archivistica legata alla montagna: fototeca, manoscritti, erbari, stampe, disegni ...

Orario: lunedì e giovedì 14,45-18,15; altri giorni previo appuntamento telefonico.

CINETECA STORICA

Conserva preziosi documenti cinematografici attinenti la montagna. La cineteca organizza rassegne cinematografiche e promuove l'utilizzo dei documenti conservati. È in corso di impianto una sezione di videoteca.

Orario: chiusa al pubblico.

CENTRO ITALIANO STUDIO DOCUMENTAZIONE
ALPINISMO EXTRAEUROPEO DEL CAI

Documenta l'alpinismo extraeuropeo italiano, fornisce informazioni relative all'organizzazione delle spedizioni e ne raccoglie la documentazione storica.

Orario: da lunedì a venerdì 8,45-12,00/14,45-17,00 - telefono (011) 65.15.06

RIFUGIO-MUSEO «B. GASTALDI»

Crot del Ciaussinè m. 2659, Balme (To). Il Museo ha ritenuto importante dedicare parte della propria attività ad una sede staccata che simbolicamente potesse documentare tutta l'attività del CAI rivolta ai rifugi. Il piccolo allestimento museale è collocato nel vecchio rifugio edificato nel 1880.

Orario: sempre aperto, costituisce il locale invernale del nuovo rifugio.

ATTIVITÀ EDITORIALE

Il Museo realizza cataloghi specifici relativi alla struttura espositiva fissa ed alle esposizioni temporanee. Questi cataloghi vengono pubblicati nella Collana dei Cahiers Museomontagna. Promuove e realizza, con la collaborazione di altri enti, l'edizione di altri volumi o collane dedicate alla montagna.

ATTIVITÀ DIDATTICA

Oltre alla visita gratuita ai gruppi scolastici, previa prenotazione telefonica, il Museo Nazionale della Montagna, promuove con la collaborazione di altri enti periodicamente attività di tipo didattico rivolte alla scuola.

MOSTRE TEMPORANEE FUORI SEDE

Le mostre realizzate in sede dal Museo Nazionale della Montagna diventano sovente itineranti in Italia e all'Estero. Le mostre fuori sede nascono dalla collaborazione tra il Museo e diversi enti.

ATTIVITÀ DIVERSE

Collateralmente al programma di lavoro ordinario vengono intraprese diverse iniziative in collaborazione con altri enti. Ad esempio: conferenze, rassegne di film, collaborazione a produzioni cinematografiche, coordinamento tecnico del programma di valorizzazione dei Musei di Montagna della Provincia di Torino.

Il Piano Sanitario Nazionale

(Prima parte)

Bruno Grossi *

Il Piano sanitario nazionale rappresenta, insieme alla riforma delle Unità sanitarie locali, lo strumento più concreto per il rilancio del servizio sanitario nazionale nato nel 1980, fino ad oggi gravato di problemi e difficoltà di funzionamento e di efficienza proprio per l'assenza di linee-guida generali dell'azione sanitaria.

La sua storia è un po' emblematica degli ostacoli che il funzionamento dell'apparato pubblico nel suo complesso oggi incontra nonché della crisi di efficienza del Parlamento e rivela il volto dei problemi che gravano sul Paese.

Le proposte di comitati e commissioni si sono accumulate le une sulle altre; così come le elaborazioni e le rielaborazioni del Ministero della Sanità, nonché i pareri di organismi diversi, di enti, di parti sociali. E poi la lunga permanenza in Parlamento, all'esame delle Commissioni e dei gruppi di lavoro, in un defatigante lavoro di analisi e di delibazione. Quindi, il momento della verifica economica, con nuovi ostacoli per la crisi della finanza pubblica e la amara constatazione della difficoltà di garantire le risorse necessarie al progetto. E questo senza considerare i vari stop imposti al travagliato cammino dai cambiamenti di governo e dagli scioglimenti anticipati delle Camere, e non dimenticando vicende politiche di rilievo che hanno impegnato a fondo e per ampi periodi di tempo le Camere, costrette a mettere in secondo piano questo ed altri problemi del Paese.

Stando alla legge 833 del 1978, il primo piano avrebbe dovuto essere riferito al triennio 1980-'82. Il Comitato nazionale per la programmazione sanitaria predispose il progetto nei termini assegnati e lo consegnò al Ministro della Sanità, che lo rimise al Consiglio sanitario nazionale per il previsto parere. Questo venne espresso nel luglio del 1979 e, quindi, il documento venne consegnato alla Presidenza del Consiglio, la quale, dopo le modifiche alla parte riguardante le previsioni economico-finanziarie, lo approvò nell'ottobre.

Trascorso un anno, nel dicembre del 1980 venne presentato alla stampa dal nuovo Ministro un testo del piano notevolmente emendato a seguito dei lavori della Commissione Sanità del Senato. Passò un altro anno ancora e nel novembre del 1981 ripresero i lavori della suddetta Commissione senatoriale. Nel successivo febbraio del 1982 il Governo presentò alla stessa una serie di emendamenti. Ricominciò così l'esame del provvedimento che si concluse con l'approvazione in Commissione. Il progetto, da allora e fino al giugno 1983, non fece passi in avanti.

Naturalmente alla base di questi ritardi non ci sono casi fortuiti, ma reali difficoltà.

Anzitutto il problema finanziario. La legge di riforma sanitaria prevede una radicale trasformazione del sistema che deve mirare ad una assistenza globale, omogenea, qualificata, generalizzata. Il finanziamento indicato nel progetto di piano prevedeva fondi insufficienti per l'attività ordinaria cosicché si correva il rischio che divenissero utopiche tutte le norme previste nel piano stesso per la prevenzione, la riabilitazione e la trasformazione dei servizi sanitari. C'era poi il pericolo della genericità. Non è facile — si rilevava — l'obiettivo di raggiungere livelli assistenziali uguali in tutto il Paese con l'autonomia delle Regioni e delle USL. Si parlò quindi di piano flessibile; poi la Commissione Sanità del Senato propose — ed il Ministro della Sanità fece propria — la proposta di distinguere nel piano una parte di norme vincolanti per il Governo.

Né si possono dimenticare le molteplici crisi di Governo ed i cambiamenti dei Ministri della Sanità con la relativa diversità di indirizzo e di opinione.

Infine, la mancata soluzione di problemi generali, quali le leggi sull'assistenza, sulla sicurezza del lavoro, sull'università e sui servizi sociali, che rendevano difficili gli interventi per numerose categorie di cittadini e condizionavano molte decisioni nel campo della gestione dei servizi sanitari.

Il nuovo Governo, peraltro, consapevole del valore essenziale del piano e del significato che esso poteva avere per superare la crisi della riforma sanitaria, lo ha posto come obiettivo primario dell'azione di risanamento e di rilancio del Servizio sanitario nazionale. Il documento programmatico del luglio 1983, infatti, recita testualmente: «*Nel rispetto dei fini ispiratori della riforma sanitaria, l'indispensabile risanamento della sua gestione esige revisioni istituzionali ed organizzative non meno che interventi di correzione dei congegni finanziari e di razionalizzazione dei servizi. Pregiudiziale è in ogni caso la sollecita approvazione del Piano sanitario nazionale, che dà agli operatori il necessario quadro di riferimento, da effettuarsi con mozione delle due Camere*».

Ma, per affrontare con possibilità di successo il problema, il potere centrale sapeva che a monte occorreva risolvere il nodo politico-giuridico della forma del piano. Le difficoltà, infatti, nascono dalla stessa legge 833 che prevede l'approvazione parlamentare del piano stesso, e questo diversamente da quanto avviene per tutti gli altri piani di settore sui quali il Parlamento pronuncia in genere un parere preventivo, essendo invece essi rimessi all'approvazione del CIPE o del Governo nel suo plenum poiché l'esecutivo resta responsabile della sua attuazione. Occorreva quindi una norma che consentisse di delegificare il piano.

L'occasione fu fornita dalla riproposizione del decreto sulle misure urgenti in materia sanitaria e previdenziale (D.L. 12-9-1983, n. 463) in cui venne inserita una norma che introduceva sostanziali modifiche nella procedura. In sostanza, il piano veniva diviso in tre parti: una prima, che è costituita dalle cosiddette disposizioni precettive e che viene approvata dal Parlamento con legge; una seconda, rappresentata dal Piano sanitario nazionale conseguente alle disposizioni precettive, che pure viene approvata dal Parlamento, ma con atto non legislativo; una terza, consistente negli atti di indirizzo e coordinamento, anche questi conseguenti al piano, che vengono adottati dal Governo sentito il Consiglio sanitario nazionale.

Nel novembre dello stesso anno si

---

* Segretario del Consiglio Sanitaria Nazionale

verificavano poi due fatti essenziali per il cammino del Piano sanitario nazionale. In sede di esame della legge finanziaria per il 1984, infatti, venivano stralciate le norme, ivi inserite, relative al piano e di conseguenza veniva presentato un d.d.l. autonomo: il 195/quater *«Determinazioni delle priorità del Piano sanitario nazionale per il triennio 1984-'86 ed altre disposizioni in materia sanitaria»*. Inoltre veniva presentato il d.d.l. 256/bis, quale risultante dello stralcio dal citato decreto legge n. 463/1983 dell'art. 10 bis, che conteneva norme transitorie di salvaguardia in materia di strutture ospedaliere, e precisamente la sospensione dei finanziamenti per l'ampliamento di strutture edilizie ospedaliere nelle regioni con una dotazione di posti letto superiore al sei per mille. In sede di esame del predetto d.l. 463, infatti, si era ritenuto che non fosse opportuno inserire, in un provvedimento che aveva finalità eminentemente congiunturali e disciplinava materie diverse tra loro, una disposizione che invece presentava aspetti di razionalizzazione e di programmazione. Invece l'esame di tale normativa appariva congruo in sede di Piano sanitario nazionale.

Il contenuto del d.d.l. 195/quater, formulato in sei articoli, non è evidentemente il Piano sanitario nazionale, ma vuole solo dare alcune indicazioni essenziali per la formulazione del piano stesso e per la razionalizzazione del sistema sanitario, come è comprovato dalla sua collocazione nella legge finanziaria.

Il provvedimento individua, anzitutto, in maniera analitica, gli obiettivi che nel quadro della legge di riforma si intendono realizzare prioritariamente nel triennio 1984-'86.

Delle finalità contenute nella legge n. 833/1978 si tende a recuperare taluni concetti fondamentali come la prevenzione, il riequilibrio strutturale e territoriale, conformemente del resto alle numerose, univoche indicazioni emerse nelle sedi istituzionali (Regioni, USL, Parlamento) e tecniche (associazioni di categorie, esperti, ecc.) e tenuto conto dell'esperienza finora acquisita. Quanto al riequilibrio si specifica che esso riguarda attrezzature e personale e che il potenziamento dei servizi di prevenzione collettiva deve dare la precedenza alla rete dei laboratori per il controllo ambientale, per l'igiene alimentare e la repressione delle sofisticazioni alimentari, nonché all'infortunistica e alla sicurezza dei luoghi di lavoro.

Gli altri obiettivi prioritari concernono: il potenziamento dei poliambulatori in funzione di filtro a ricovero ospedaliero, che è un'altra esigenza più volte e in diverse sedi fatta presente sia in relazione ad una razionalizzazione delle prestazioni sanitarie sia in relazione ai possibili risparmi di spesa derivanti da una minore entità di ricoveri ospedalieri; l'attivazione e il potenziamento dall'assistenza sanitaria a favore di particolari categorie di cittadini, come le gestanti, i bambini, gli anziani, gli handicappati, i malati di mente e i tossicodipendenti; la razionalizzazione sul piano territoriale dei servizi di emergenza con particolare riguardo per i servizi di guardia territoriale ed ospedaliera, di pronto soccorso e di trasporti degli infermi, di cura intensiva e di interventi di urgenza e per la protezione civile; il miglioramento su un piano generale della qualità delle prestazioni sanitarie che tenga conto massimamente della dignità umana, attraverso una qualificazione delle professionalità di tutto il personale sanitario ed un ammodernamento a livello tecnologico delle attrezzature, l'accentuazione degli aspetti preventivi e il promovimento di una corretta educazione sanitaria.

Vengono, poi, indicati in maniera analitica gli strumenti con cui realizzare gli obiettivi descritti. Essi riguardano: l'istituzione dei distretti sanitari di base, la definizione delle piante organiche e dell'organigramma dei servizi da correlare con la domanda sanitaria, la precisazione delle competenze e delle relative responsabilità dei coordinatori, dell'ufficio di direzione e dei quadri intermedi delle USL (esigenza questa emersa più volte e con vigore nel corso dell'indagine conoscitiva della Commissione Sanità del Senato; l'organizzazione dei servizi di rilevazione dei dati; l'adozione di tecniche di bilancio che evidenzino il rapporto costi-benefici ed il grado di efficienza dei servizi; l'integrazione funzionale dei servizi sanitari con quelli sociali cui sono preposti gli enti locali e la ricaduta di un determinato tipo di ricerca scientifica sul Servizio Sanitario.

Il provvedimento quindi, con l'art. 2, prevede particolari disposizioni intese ad assicurare l'assistenza sanitaria a cittadini italiani che si trovino in determinate condizioni. E precisamente: i giovani in servizio di leva o allievi di scuole militari a favore dei quali le prestazioni sanitarie urgenti sono garantite dalle USL delle località in cui essi si trovano e le altre prestazioni dalle competenti autorità militari, rinviando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previ accordi tra Regioni interessate e il Ministro della Difesa, le modalità di compensazione finanziaria tra questo ultimo Ministero e le Regioni; i detenuti per i quali vale la stessa normativa ora descritta, tranne che per i rapporti finanziari che in questo caso sono definiti da convenzioni tra Ministero di Grazia e Giustizia e Regioni interessate; gli emigrati e i cittadini italiani non residenti nel territorio della Repubblica che rientrino temporaneamente in patria, a favore dei quali sono assicurate, per un periodo massimo di 90 giorni da parte delle Unità sanitarie del luogo in cui essi si trovano, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro della Sanità, determinate prestazioni di assistenza medico-generica o pediatrica, specialistica, ospedaliera e farmaceutica; i cittadini stranieri ai quali è garantita l'assistenza sanitaria senza partecipazione alle spese, purché sia stabilito il rimborso da parte di istituzioni estere sulla base di accordi internazionali.

È inoltre prevista, mediante decreto ministeriale, la definizione di trattamenti differenziali per determinate categorie di invalidi.

Con le norme degli artt. 3 e 4 si tende ad istituire determinate forme di controllo, esterno ed interno, sulla spesa sanitaria sulla base di un adeguato flusso di informazioni in materia. Il primo, infatti, impone alle USL di fornire i rendiconti trimestrali annuali alla Regione ed alla Ragioneria provinciale del Ministero del Tesoro, che a sua volta dovranno trasmetterli ai Ministeri della Sanità e del Tesoro. Il secondo invece, tenendo anche conto di precisare meglio determinati ruoli all'interno delle USL, mira a responsabilizzare maggiormente i coordinatori sanitario ed amministrativo che devono pronunciarsi su ogni affare e controfirmare tutti gli atti di amministrazione, eccetto quelli di mera esecuzione, risultando esonerati da responsabilità solo nel caso in cui abbiano manifestato espressamente il loro motivato dissenso. Nello stesso articolo è previsto il controllo dei revisori non solo sotto il profilo della regolarità giuridica, amministrativa e contabile, ma anche sui risultati della gestione complessiva con particolare riguardo agli aspetti attinenti il rigore e l'efficacia della spesa sanitaria.

Il d.d.l. affronta poi un problema particolarmente delicato, che non a caso è stato oggetto di ampio ed approfondito dibattito in sede di espressione di parere da parte della Commissione Sanità sulla legge finanziaria 1984. Con l'art. 6, infatti, nel tentativo di operare una razionalizzazione del comparto ospedaliero risultato uno dei punti cruciali della riforma, si prevede che le divisioni ospedaliere e le sezioni autonome di specialità dotate di un numero di posti letto inferiore rispettivamente a 50 o 30 per le quali, tra il primo ottobre 1982 ed il 30 settembre 1983, è stato registrato un tasso di utilizzazione medio inferiore al 50%, siano trasformate in sezioni ed aggregate ad altre divisioni affini, o soppresse salve deroghe particolari, con possibilità di diversa utilizzazione e senza che sia consentito procedere a convenzionamenti esterni sostitutivi delle strutture soppresse. Lo stesso articolo consente altresì la utilizzazione delle USL per attività socio-assistenziali da parte di enti locali e Regioni, purché questi si facciano carico del relativo finanziamento, chiamando in causa la responsabilità dei coordinatori sanitario

ed amministrativo, per quanto riguarda la pertinenza della spesa alla competenza sanitaria o socio-assistenziale.

Infine l'art. 6 affida al Ministro della Sanità, sentito il Consiglio Sanitario Nazionale, la determinazione dei trattamenti differenziali per certe categorie di invalidi, la definizione del prontuario di diagnostica-strumentale e di laboratorio e l'entità e le modalità di determinate prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale.

Il disegno di legge, peraltro, come si può constatare, risente della sua impostazione di tipo finanziario propria della collocazione in cui era stato inserito (legge finanziaria per l'anno 1984) e pertanto risultava incompleto sotto il profilo di una reale pianificazione. Di conseguenza il Governo, nel marzo 1984, presentava le proposte emendative che, in pratica, vengono a costituire il piano sanitario vero e proprio.

Queste, infatti, seguendo una impostazione più propriamente programmatoria e razionalizzatrice nell'ambito di una visione globale del settore sanitario, sostituiscono interamente il disegno di legge n. 195/quater prevedendo una più organica disciplina delle materie già contemplate nell'anzidetto provvedimento e prendendo in considerazione altri aspetti, relativi all'assetto istituzionale ed al modello produttivo-organizzativo che le disposizioni del disegno di legge citato non potevano naturalmente contenere.

Si prevede, innanzitutto, la soppressione degli articoli 2, 3 e 4 del disegno di legge n. 195/quater (concernenti rispettivamente l'assistenza a cittadini in particolari condizioni, la trasmissione dei rendiconti da parte delle USL e le funzioni dei coordinatori) in quanto l'oggetto di tali disposizioni non è stato considerato materia di piano.

Si indica poi, da parte del Governo, la sostituzione degli articoli 1, 5 e 6 con altre più complete ed organiche disposizioni.

L'articolo 1 è sostituito da due articoli (1 e 1-bis) che, da un lato, individuano gli obiettivi da conseguire nel triennio 1984-'86 dal Servizio Sanitario Nazionale e, dall'altro, stabiliscono una serie di indicazioni vincolanti per le Regioni nella redazione dei piani sanitari e regionali.

Il nuovo articolo 1, è una diversa formulazione della corrispondente norma del 195/quater, che viene sintetizzata fermi rimanendo i contenuti. Obiettivi generali diventano più genericamente il miglioramento della qualità delle prestazioni e l'aumento dell'efficienza dei servizi. Tali obiettivi si prevede poi che siano realizzati attraverso una serie di interventi — da specificare tra l'altro ulteriormente nel Piano Sanitario Nazionale — individuabili nel riequilibrio di attrezzature e personale, nel potenziamento dei servizi territoriali di medicina di famiglia e di comunità, nell'attivazione del potenziamento nei servizi di prevenzione ambientale, alimentare e sui luoghi di lavoro, nonché dei servizi di emergenza e di quelli a favore delle nuove generazioni, anziani, disabili, malati di mente e tossicodipendenti, attraverso la formula del progetto-obiettivo.

L'art. 1-bis, al fine di rendere credibili gli obiettivi e gli strumenti di realizzazione degli stessi e di assicurare una certa omogeneità programmatoria in tutto il territorio nazionale, vincola i piani regionali ad una serie di contenuti dispositivi affidandone poi alle stesse Regioni l'applicazione concreta. Questi atti pianificatori, pertanto, devono prevedere obbligatoriamente l'attivazione dei distretti sanitari di base e la definizione del fabbisogno quantitativo e qualitativo del personale in relazione alla politica sanitaria da perseguire, a sua volta connessa dalla domanda sanitaria da soddisfare. Per poter procedere a sì fatta determinazione e più in generale alla redazione del piano regionale è pregiudiziale — secondo quanto prescrive l'articolo — la definizione delle piante organiche provvisorie, mentre quelle definitive devono essere approvate entro un anno dall'entrata in vigore del suddetto piano.

Lo stesso art. 1-bis stabilisce ancora che i piani regionali devono prevedere la definizione e la localizzazione del fabbisogno di attività professionali convenzionate per settori fondamentali come la medicina di famiglia, di comunità, la pediatria, la guardia medica territoriale, i servizi specialistici poliambulatoriali. Si ribadisce dunque il principio del pluralismo nel campo sanitario e la legittimità, nell'ambito di un sistema pubblico che comunque rimane prioritario e da privilegiare, della presenza delle strutture convenzionate integrative dell'assistenza pubblica e quindi ancorate ad una programmazione che prevede il coordinamento della loro esistenza e della loro attività con quelle del settore pubblico.

La norma, poi, impone ai piani regionali di contenere una serie di indicazioni organizzative: il tipo e le modalità di collaborazione ai servizi territoriali dei movimenti di volontariato, la razionale distribuzione territoriale e il coordinamento, dei presidi fissi, dei servizi di pronto intervento e di emergenza (guardia medica, pronto soccorso, distribuzione e conservazione del sangue, etc.), la determinazione del fabbisogno triennale della localizzazione delle attrezzature dei presidi pubblici, nonché delle priorità delle ricerche finalizzate finanziate dal fondo sanitario in relazione agli obiettivi fondamentali del piano nazionale ed il loro coordinamento con l'attività di ricerca svolta in ambito regionale dal CNR o da istituzioni private con finanziamenti pubblici, l'istituzione di servizi di rilevazione di dati epidemiologici, statistici e finanziari in relazione ad una corretta gestione delle USL e ad un rigoroso controllo delle Regioni sull'operato delle stesse USL. (Queste ultime due indicazioni figuravano già tra gli strumenti definiti dall'art. 1 del disegno di legge n. 195/quater).

L'art. 1 bis inoltre prende in considerazione aspetti finanziari e procedurali, da un lato obbligando le Regioni a specificare nei loro piani sanitari l'entità delle risorse vincolate a determinate destinazioni ed i relativi programmi nonché i criteri per il finanziamento differenziale delle varie USL in connessione alla mobilità sanitaria interregionale, dall'altro imponendo alle Regioni di inserire nei piani dalle stesse redatti norme relative alla procedura di approvazione e di verifica periodica dei piani locali di attuazione da parte delle singole USL. Da ultimo, onde evitare il verificarsi di situazioni di disparità tra le varie Regioni e per sollecitare l'emanazione dei piani regionali, si condiziona all'approvazione degli stessi l'erogazione dei fondi in conto capitale e di quelli a destinazione vincolata, nonché l'autorizzazione ne vincolata, nonché l'autorizzazione all'istituzione di nuovi servizi nelle USL.

Il Governo propone, poi, la sostituzione dell'articolo 5 del disegno di legge n. 195/quater con due articoli (5 e 5 bis).

Il nuovo articolo 5 riprende in parte, peraltro modificandole, le disposizioni dell'art. 1 del disegno di legge n. 256/bis.

Esso vieta la costruzione di nuovi ospedali o l'ampliamento di quelli esistenti in regioni che, tra strutture pubbliche e private, abbiano numero di posti letto superiore al 6 per mille. Consente, peraltro, deroghe da parte della Regione in relazione ad esigenze di servizi di pronto soccorso e di emergenza, di servizi speciali di diagnosi e cura e di riequilibrio territoriale, a condizione, però, in quest'ultimo caso, che sia disattivato un corrispondente numero di posti letto in strutture esuberanti. Deroghe poi possono anche essere concesse dal Ministero della Sanità, sentito il Consiglio Sanitario Nazionale, su richiesta della Regione, in relazione ad esigenze stagionali o di didattica e ricerca delle Università. Infine impone alle Regioni di inserire nei piani da esse redatti indicazioni vincolanti circa la riduzione dei posti letto esuberanti.

L'art. 5/bis da parte sua stabilisce norme particolari in materia di programmazione regionale ospedaliera sul piano organizzativo. Le Regioni pertanto debbono indicare nei loro piani sanitari disposizioni vincolanti — finalizzate al miglioramento della gestione ospedaliera — in materia di turni di lavoro, pronto intervento, incentivi di produttività etc. In particolare, i piani regionali devono prevedere il ridimensionamento dei posti letto o la riconduzione in sezione aggregata a divisione affine o ancora la trasformazione

in servizio territoriale ovvero la soppressione delle divisioni e delle sezioni autonome che nel triennio 1981-'83 abbiano avuto un tasso di utilizzazione media inferiore al 50%; gli spazi risultanti in tal modo liberi devono essere destinati prioritariamente ad esigenze di riorganizzazioni interne, ad attività di spedalizzazione diurne, all'esercizio dell'attività libero-professionale in ambito ospedaliero dei medici a tempo pieno e al miglioramento della ricettività alberghiera a pagamento dell'ospedale. Il personale rimasto inutilizzato è impiegato in un altro posto vacante della stessa USL o di una diversa della medesima Regione.

Un altro emendamento governativo, l'articolo 5/ter, stabilisce le sanzioni in mancata approvazione dei piani da parte delle Regioni e nel caso di omissione di adempimenti amministrativi da parte delle USL. Nel primo caso si prevede la possibilità di scioglimento del Consiglio regionale ai sensi del primo comma dell'art. 126 della Costituzione. Nel secondo caso si applicano le misure sostitutive di cui all'art. 11, comma 11, del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638.

Sempre in materia di pianificazione sanitaria regionale, l'art. 5/quater contiene norme finali e transitorie che rimandano al Piano sanitario nazionale ed ai seguenti atti di indirizzo e coordinamento la determinazione delle linee generali di svolgimento delle attività istituzionali, impongono l'adeguamento al piano nazionale dei piani regionali nel frattempo emanati e prevedono infine la possibilità di utilizzazione di personale in soprannumero e di trasferimenti interregionali.

Il Governo propone poi una nuova normativa per i livelli di assistenza sanitaria. Propone infatti di sostituire l'art. 6 del disegno di legge n. 145/quater con una serie di articoli: 6, 6/bis, 6/ter e 6/quater. Il nuovo articolo 6 assicura a tutti gli aventi diritto l'assistenza sanitaria a livello di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione.

L'art. 6/bis detta norme concernenti le prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione erogabili in forma diretta, elencando i tipi di prestazioni, le modalità e le condizioni della loro erogazione. Si tratta di prestazioni di medicina generale, di assistenza specialistica pediatrica, di assistenza specialistica e di diagnostica strumentale e di laboratorio, di assistenza farmaceutica, di ricovero, di assistenza ostetrica ed infermieristica, di assistenza protesica e idrotermale, per le quali vengono indicati i relativi accordi collettivi nazionali oltreché le disposizioni già in vigore nel tentativo di dare organicità e razionalità, nel rispetto dei principi fondamentali della legge n. 833, a materie che pur connesse a volte sono state disciplinate in maniera settoriale e disorganica.

Le prestazioni erogabili in forma indiretta e le prestazioni aggiuntive di assistenza sanitaria sono disciplinate dall'art. 6/ter. Esso prevede la possibilità dell'erogazione in forma indiretta, con un rimborso che non può superare determinati limiti, delle prestazioni di assistenza specialistica e di diagnostica strumentale e di laboratorio, di ricovero e di assistenza protesica solo nel caso in cui le strutture pubbliche e convenzionate siano impossibilitate a fornirle in forma diretta, previa autorizzazione dell'USL competente e con le modalità e nei limiti indicati dalle leggi regionali. In casi particolari, c'è la possibilità per cittadini italiani residenti in Italia, dell'erogazione, in forma indiretta con decreto del Ministro della Sanità, di prestazioni assistenziali presso Centri esteri ad altissima specializzazione per prestazioni che non siano comunque ottenibili nel nostro paese. Si stabilisce, infine, che le eventuali prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli minimi deliberate dalle Regioni devono comunque conformarsi alle disposizioni dell'art. 25 della legge finanziaria 1984.

Infine l'art. 6/quater invita le Regioni a promuovere, nell'ambito dei piani di sviluppo regionale, il coordinamento dell'attività di prevenzione a tutela collettiva della salute dei cittadini nell'ambiente di vita di lavoro, in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità e l'ISPESL, utilizzando le competenze dei servizi multizonali di prevenzione, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, degli istituti zooprofilattici e del personale dei disciolti enti mutualistici.

Una verifica sulla Sanità

La prima conferenza organizzativa delle Unità sanitarie locali

Il Comune deve assumere il ruolo centrale nel sistema sanitario con una competenza effettiva e poteri di indirizzo e controllo: è necessario quindi che la riforma delle USL sia compresa in un disegno più generale di riformulazione del sistema delle autonomie locali. Questo in sintesi il messaggio rivolto alle forze politiche che da alcuni mesi discutono di *«riforma della riforma sanitaria»* dai numerosi amministratori comunali e delle USL al termine della prima conferenza di lavoro organizzata dall'ANCI.

Gli intervenuti hanno sostanzialmente ribadito che non c'è bisogno di modifiche eccezionali ma che permangono però numerosi problemi di ordine finanziario, organizzativo e politico che necessitano di rapide soluzioni.

Aperta dal Presidente dell'ANCI senatore Triglia la conferenza — che si vorrebbe istituzionalizzare, con scadenze periodiche — è proseguita con la relazione di Renzo Santini, Presidente della Consulta ANCI-Sanità e dalla comunicazione del Sindaco di Roma su *«Rapporto tra Comune metropolitano e Sanità»*; una tavola rotonda ha raccolto esponenti di enti diversi quali Regioni e Comuni.

L'intervento del Ministro della Sanità on. Degan ha concluso la prima giornata: *«Il 1984 è stato un anno di semina e, quindi, il 1985 può essere un anno di raccolta. L'imminenza della campagna elettorale invece sta sollecitando iniziative e proposte che sembrano destinate a sollecitare un emotivo consenso piuttosto che contribuire ad un dibattito finalizzato; sono state presentate in Parlamento numerose proposte, attorno alle quali occorre misurarsi con volontà concludente* — ha ancora detto Degan — *sia a livello istituzionale che programmatorio e organizzativo: non esistono ricette semplici ma la necessità di un assiduo lavoro di correzione, di integrazione e modifica mettendo al centro della Sanità il diritto alla salute da parte del cittadino»*.

Nella seconda giornata diversi gruppi di lavoro hanno evidenziato temi legati ad aspetti specifici. In conclusione di questi lavori si può riconoscere che questo primo appuntamento è servito per fare un'analisi puntuale dello stato della politica sanitaria, visto dal basso: resta l'affermazione del Ministro Degan: *«Il sistema delle autonomie locali resta e resterà quello portante del Servizio sanitario nazionale e, nelle sue articolazioni e livelli, deve assumere anche uno spazio di responsabilizzazione più preciso»*.

L'intervento pubblico in montagna

Edoardo Martinengo

La montagna, che rappresenta circa il 50% del territorio nazionale, costituisce in Italia, come del resto in altri Paesi europei, un'area-problema, un territorio in ritardo rispetto non soltanto al livello medio di sviluppo economico e sociale, ma rispetto allo stesso processo di trasformazione strutturale che si è manifestato nel Paese negli ultimi decenni. Questa condizione di ritardo, che pur trova legittime giustificazioni, non può non costituire *«problema»* per la comunità nazionale. Un *«problema»* anche di giustizia sociale per quanto la montagna ha dato in uomini ed energia al processo di industrializzazione senza trarne benefici apprezzabili.

* * *

La condizione di marginalità del territorio montano è stata colta dall'Assemblea Costituente che nell'ultimo comma dell'art. 44 della Costituzione ha previsto l'impegno della comunità nazionale: *«La legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane»*. A questa *«riserva di legge»* il Parlamento nazionale ha dato una prima attuazione con la normativa in favore dei territori montani sin dal 1952. Da allora il concetto di *«intervento»* in favore della montagna è una costante nella politica italiana, il che non vuol dire che le risultanze di questo intervento siano state e siano sempre corrispondenti alle attese e spesso anche all'impegno profuso ed agli investimenti realizzati. L'argomento è molto complesso e non può esaurirsi in poche battute; investe l'evoluzione della struttura socio-economica della montagna con i problemi relativi, l'evolversi della situazione istituzionale con la conseguente variazione dei soggetti attori della politica per la montagna, gli stessi mutamenti intervenuti nella più generale situazione economica italiana ed ancora tante altre variabili.

Quelli che però si vogliono mettere qui in evidenza sono due fatti importanti, non discutibili, e per altro elementari.

Il primo è la caratteristica della montagna alpina di essere, almeno sul versante italiano, la sommatoria di un considerevole insieme di microrealtà economico-sociali. Se è certa la presenza di queste microrealtà di caratteristiche ambientali e socio-economiche comuni, altrettanto certa è una, a volte accentuata, caratterizzazione che fa, sostanzialmente, di ogni valle un *«unicum»*. Elementi costituenti di questa caratterizzazione sono non soltanto le realtà oro-idrografiche, le potenzialità agro-silvo-pastorali, le dotazioni infrastrutturali, ma anche e forse, oggi, soprattutto, le capacità di condizionamento che l'area perialpina o l'avampaese è in grado di esercitare sul territorio propriamente alpino. Se a questo riguardo fossero necessari esempi, basterebbe ricordare il considerevole divario di situazioni socio-economiche che si riscontra tra le vallate alpine del torinese e quelle che gravitano sulla pianura cuneese, dovute proprio alle sostanziali differenze che caratterizzano le realtà sociali ed economiche del rispettivo avampaese.

* * *

Forse è azzardato dire che ogni valle alpina è un mondo a sé, certo è corretto affermare che, quanto ad un sottofondo di problemi comuni derivanti dalle difficoltà ambientali, ogni valle si caratterizza per i suoi specifici problemi socio-economici.

Da questa considerazione deriva il secondo *«fatto»* che si giudica importante: l'esigenza di una approfondita conoscenza delle realtà locali affinché l'intervento della comunità nazionale, legittimo e necessario, raggiunga positive risultanze o almeno vada nella corretta direzione.

Occorre dire che sulla strada di un intervento che si potrebbe qualificare *«personalizzato»* parecchio cammino è stato fatto da quella prima linea operativa contenuta nella legge *«per la montagna»* del 1952. Anche a sostegno di questa affermazione, più avanti presenteremo una rapida storia dell'intervento pubblico in favore della montagna, che ha trovato un punto di svolta, nel 1971, con la promulgazione della legge 1102.

Con questa legge si indicano gli obiettivi e le linee direttrici di una nuova politica per la montagna e si dà vita ad una struttura, la Comunità montana, deputata alla realizzazione di questa politica. Le linee direttrici della nuova politica per la montagna sono molto positive; altrettanto positivo il concetto, profondamente innovativo, di trasferire le risorse, prima utilizzate in favore della montagna attraverso la struttura statale, alla Comunità montana che le utilizza attraverso interventi previsti con una pianificazione a medio termine (piano di sviluppo socio-economico) ed una programmazione annuale (piano stralcio annuale).

* * *

L'impostazione concettuale di questa nuova politica per la montagna si sviluppa negli ultimi anni Sessanta, mentre si manifesta sempre più l'inadeguatezza della legislazione precedente, in un periodo in cui la realizzazione dell'ordinamento regionale non appare imminente.

Sembra quindi naturale la previsione di un rapporto Stato-Comunità montana; sostanzialmente si ipotizza l'utilizzo delle risorse *«aggiuntive»* che il bilancio dello Stato pone a disposizione della montagna attraverso una struttura locale, la Comunità montana, che nasce allo scopo di promuovere lo sviluppo economico-sociale di un'area montana omogenea preventivamente delimitata. L'intuizione politica è senza dubbio felice; l'impostazione moderna, avanzata, trova in Parlamento un consenso quasi unanime. Nelle more di un iter parlamentare particolarmente lungo si realizza l'ordinamento regionale a statuto ordinario. La legge per la montagna, il cui iter parlamentare è in corso, che è un *«monumento»* al decentramento ed all'autonomia, non può non tenerne conto. Le primitive proposte ne escono in certo modo sconvolte; restano fermi i concetti fondamentali; il meccanismo, in qualche maniera, sembra perfezionarsi. Il rapporto finanziario Stato-Comunità montana si modifica e si sdoppia in due momenti indipendenti: uno esclusivamente finanziario Stato-Regioni, con il quale lo Stato ripartisce fra le Regioni, sulla esclusiva scorta di parametri elementari (superficie montana e popolazione montana), le risorse *«aggiuntive»* per la montagna; l'altro Regioni-Comunità montane. Questo secondo *«momento»* rappresenta per un verso un rapporto garantista (la Regione ripartisce tra le Comunità montane il fondo statale sulla scorta di parametri prefissati da leg-

ge regionale), per l'altro un interessante rapporto politico costituito dalla valutazione di compatibilità della programmazione della Comunità montana con la programmazione di sviluppo regionale. La novità sostanziale che si realizza, rispetto all'impostazione originaria della nuova politica per la montagna, in presenza della contemporanea attivazione dell'ordinamento regionale, probabilmente non ha ancora trovato una analisi sufficiente. Vale forse la pena, in questa sede, di farne un cenno, anche se di prima approssimazione.

La politica per la montagna, realizzata con la legge 991 e successive modificazioni, si esercitava attraverso i canoni ormai classici dell'intervento pubblico: quello della concessione di contributi in conto capitale o quello della concessione pluriennale di sovvenzioni in conto interessi sui mutui per investimenti in miglioramenti fondiari e strutturali e per l'acquisizione di scorte o mezzi di produzione, il tutto nei settori dell'agricoltura e dell'artigianto. Accanto a questi interventi validi su tutto il territorio nazionale vi era la realizzazione della bonifica, programmata nell'ambito dei comprensori di bonifica montana.

Questa somma di interventi teoricamente *«aggiuntivi»*, nella realtà, almeno per quanto riguarda i singoli operatori economici della montagna, venivano a sostituire, anche perché spesso più favorevoli, i *«normali»* interventi di sostegno alle attività agricole e forestali ed anche a quelle della trasformazione artigianale delle produzioni agroforestali previste dai vari *«piani verdi»* per la totalità del territorio nazionale, montagna compresa. Mentre l'impostazione della nuova legge per la montagna originariamente tendeva ad ottenere l'affidamento alla Comunità montana della gestione degli interventi cosiddetti *«aggiuntivi»* ma di fatto *«ordinari»*, se pure più favorevoli, il contemporaneo trasferimento alle Regioni delle materie di loro competenza costituzionale ha determinato una situazione nuova e sostanzialmente più favorevole ai territori montani. Infatti, assumendo la titolarità delle competenze in materia di agricoltura e foreste, artigianato, turismo, eccetera, le Regioni hanno inizialmente ripreso la legislazione statale in vigore, perfezionandola ed adeguandola alle realtà locali con l'andar del tempo, con conseguenze favorevoli alla montagna in quanto il finanziamento dello Stato alle Comunità montane si è rivelato veramente *«aggiuntivo»*. Dal progetto *«minimale»* previsto inizialmente, che era quello di un utilizzo più razionale delle risorse a disposizione della montagna, si è passati ad un sostanziale incremento delle stesse.

* * *

La situazione dell'intervento pubblico in montagna oggi è pertanto questa: da un lato l'intervento della Regione nelle materie di propria competenza (agricoltura e foreste, artigianato, sanità, assistenza, trasporti, ecc.), che può considerarsi *«ordinario»* in quanto applicato sull'intero territorio regionale e quindi anche nei territori montani, dall'altro uno specifico intervento dello Stato da considerarsi *«aggiuntivo»* utilizzato attraverso le Comunità montane. Quest'analisi è ovviamente generale e senza pretese di dettagliato approfondimento, tuttavia serve a fornire un quadro dell'intervento pubblico in montagna, per completare il quale occorre ricordare gli investimenti dei Comuni e delle Province ed i benefici derivanti, in vari settori economici ed infrastrutturali, dall'applicazione della legislazione statale e dei regolamenti e delle direttive della Comunità Economica Europea. A livello qualitativo si riscontra pertanto verso la montagna, di norma, l'intervento pubblico regionale indirizzato settorialmente, tramite la legislazione regionale, ai vari comparti economici, a quelli sociali, al settore infrastrutturale ed a quelli più strettamente attinenti all'assetto del territorio. Va detto a questo proposito che normalmente la legislazione regionale non seleziona molto la qualità e la misura degli interventi rispetto alla propria area territoriale di competenza e questo è uno dei problemi che le strutture regionali dell'UNCEM non mancano costantemente di sollevare rivendicando la specificità del territorio montano e delle sue esigenze.

* * *

Una eccezione importante a questo indirizzo — che è, come si è detto, ampiamente generalizzato — è costituita da una linea politica recentemente assunta dalla Regione Veneto. Questa Regione ha da qualche mese approvato un *«Progetto montagna»* ampiamente discusso a priori e ripetutamente migliorato ocn l'apporto della Delegazione veneta dell'UNCEM e delle rappresentanze delle Comunità montane. Il *« Progetto montagna»* contiene una serie di indicazioni di politica economica, sociale e del territorio e può riconoscersi come l'articolazione regionale per il Veneto delle linee di politica nazionale per la montagna contenute nella citata legge 1102 del 1971. Accanto agli indirizzi politici una serie di contenuti dà al *«Progetto montagna»* della Regione Veneto un carattere di strumento operativo assai ragguardevole. Uno dei contenuti che maggiormente qualificano il documento è l'impegno che la Giunta ed il Consiglio regionale si impongono di una revisione della legislazione regionale che sia in qualche modo in contrasto o comunque non in linea con le finalità e le indicazioni del *«Progetto montagna»*. A testimonianza che non sembra trattarsi di affermazioni accademiche, è recente la notizia di un concreto intervento della Giunta e del Consiglio regionale in tale direzione.

* * *

Se, come si è detto, possiamo considerare quello regionale quale intervento *« ordinario»* finalizzato agli interventi pubblici di sostegno generalizzati in modo più o meno costante su tutto il territorio nazionale, può essere interessante valutare alcuni dati inerenti alla qualità dell'utilizzo, da parte delle Comunità montane, del *«fondo aggiuntivo»* dalle stesse gestito e loro proveniente, attraverso il tramite della Re-



gione, da apposito capitolo del Bilancio dello Stato. La tabella seguente presenta, in valori assoluti ed in percentuale, i dati di utilizzo dei finanziamenti di cui alla legge 1102 (aggiuntivi) da parte delle 45 Comunità montane del Piemonte. Una analisi sulla qualità degli interventi realizzati, al di là dei pure importanti dati quantitativi, potrebbe consentire un giudizio altrimenti non formulabile. Sarebbe interessante sapere se ed in quale misura gli interventi della Comunità montana sono semplicemente integrativi degli interventi *«ordinari»*, o se rappresentano vere scelte autonome, anche in direzioni e settori non interessati da altri interventi, quali espressioni della *«fantasia»* politico-amministrativa locale. Interessante ed anche in certo senso istruttivo rilevare come le spese per l'*«assetto istituzionale»*, vale a dire le spese correnti, rappresentino soltanto l'8,26% del totale. È vero che le Comunità montane del Piemonte nel periodo considerato hanno ricevuto dalla Regione contributi pre la *«gestione ordinaria»* per complessivi dieci miliardi circa, ma è anche vero che l'insieme dei bilanci delle Comunità montane, tenuto conto di vari altri finanziamenti (deleghe regionali, regolamenti CEE, ecc.), è considerevolmente più elevato e tale da ricondurre la percentuale delle spese correnti entro limiti decisamente accettabili.

* * *

Si può oggi tranquillamente affermare che mai come in questi anni la comunità nazionale ha posto a disposizione dei territori montani un così cospicuo complesso di risorse. Si può anche con altrettanta tranquillità affermare che le linee della politica nazionale sono positive, che l'articolazione degli strumenti politico-amministrativi e procedurali previsti dalla legislazione per l'attuazione della politica per la montagna, salvo qualche aggiustamento suggerito dall'esperienza, possono considerarsi adeguati. L'impostazione e l'articolazione della legge in favore della montagna oggi, ad oltre dodici anni dalla promulgazione, non abbisogna che di aggiustamenti di rifinitura. A questa legislazione italiana hanno guardato e guardano vari Paesi europei che sono stati e sono interessati a dotarsi di una legislazione per la montagna, dalla Spagna alla Francia, alla stessa Svizzera. Possiamo allora concludere che l'intervento della comunità nazionale a sostegno delle zone montane, preconizzato dalla Carta costituzionale, si realizza in modo positivo e dà risultati soddisfacenti?

Purtroppo non è possibile rispondere in modo del tutto affermativo a questa domanda poiché, al di là dell'elevata misura degli interventi finanziari, le procedure di applicazione della legge — che, come abbiamo già ripetutamente detto, è molto valida — non hanno ancora trovato il giusto ritmo e la speditezza necessaria a raggiungere risultati più concreti, teoricamente possibili.

Le ragioni del *«ritardo»* sono molteplici. Anzitutto esiste il problema della delimitazione del territorio montano. I criteri per la identificazione dei territori montani risalgono al 1952 e sono contenuti nella prima legge per la montagna. Più che ad una reale definizione normativa della montagna — peraltro non facile in un territorio dall'orografia così tormentata quale quello italiano — si vollero allora identificare i territori entro i quali applicare gli interventi previsti dalla legge e che erano prevalentemente indirizzati agli operatori della montagna. Una serie di aggiustamenti successivi e la parificazione dei territori compresi nei *«comprensori di bonifica montana»* ai territori montani ha portato a 4.153 il numero dei Comuni classificati montani, di cui 702 classificati *«parzialmente montani»*.

Questa *«dilatazione»* della montagna — necessaria nel momento in cui vi era la preoccupazione di non escludere dai benefici dell'intervento pubblico alcun abitante in zona montana o di alta collina — ha generato qualche problema con l'entrata in vigore della legge 1102, che infatti prevede che *«tutto»* il territorio classificato montano venga delimitato in zone omogenee entro le quali si costituiscono le Comunità montane. L'esistenza di un numero di Comuni parzialmente montani piuttosto elevato — tra i quali si contano grandi città come Palermo, Roma, Reggio Calabria, Perugia, Trieste, ecc. — ha dato luogo a qualche situazione difficile (vi sono Comunità montane, nell'Italia meridionale, costituite interamente da Comuni *«parzialmente montani»*) che non ha

Utilizzazione da parte delle Comunità montane del Piemonte dei finanziamenti provenienti dallo Stato ai sensi della legge 1102 per il periodo 1972-1983

Settori di intervento		*Importi*	*%*
ASSETTO ISTITUZIONALE	Spese di ufficio e personale	3.551.575.578	6,73
	Altre spese	808.659.998	1,53
PIANIFICAZIONE	Piano socio-economico	895.154.724	1,69
	Altri piani e studi	1.623.273.888	3,07
AMBIENTE	Acquedotti, fognature, rifiuti solidi	1.753.344.598	3,32
	Parchi, difesa suolo, sistemazione idrogeologica	2.180.797.849	4,13
OPERE PUBBLICHE	Strade	4.021.484.277	7,62
	Altre opere	2.386.730.544	4,52
TRASPORTI - COMUNICAZIONI		1.883.671.787	3,57
ISTRUZIONE	Assistenza	2.982.570.449	5,66
	Formazione professionale	843.765.526	1,61
PROMOZIONE CULTURALE - SPORT		3.088.143.098	5,86
SICUREZZA SOCIALE	Assistenza	7.557.339.288	14,34
	Sanità	979.146.900	1,86
STRUTTURE PRODUTTIVE E DISTRIBUTIVE	Industria, artigianato	1.116.817.301	2,12
	Agricoltura, zootecnia, forestazione	11.737.048.606	22,26
	Commercio e distribuzione	297.089.413	0,57
	Turismo	3.025.906.739	5,74
IMPREVISTI		1.998.559.237	3,80
	TOTALI	52.731.079.800	100,00

giovato e non giova alla chiarezza del discorso. Un tema questo della classifica del territorio montano che va affrontato e risolto nella nuova ottica della «*zona montana*». La Francia, il cui Governo negli anni Sessanta aveva sostanzialmente adottato per la classifica dei territori montani i criteri della nostra legge per la montagna, ha da tempo provveduto ad aggiustamenti e modificazioni adeguate alle nuove esigenze.

* * *

Una seconda ragione del ritardo con il quale il meccanismo teoricamente perfetto della legge 1102 va a regime è la difficoltà abbastanza generalizzata del rapporto Regione-Comunità montane. È un rapporto molto differenziato a seconda delle Regioni; in alcune è ottimo, in altre molto meno positivo. Vi sono stati momenti più difficili in passato; oggi vi è tendenza al miglioramento, ma vi è ancora molta strada da fare per giungere ovunque ad una situazione del tutto soddisfacente. I motivi di questo diffuso malessere sono diversi. Occorre anzitutto ricordare che le Comunità montane — imposte alle Regioni, appena costituite, da una legge nazionale — hanno in certo senso «*disturbato*» quell'ipotesi di decentralizzazione che molte Regioni italiane nella fase statutaria avevano identificato nel «*comprensorio*», tra l'altro assai più facilmente «*gestibile*» anche politicamente, trattandosi pur sempre, in varie differenziate forme, di una emanazione regionale. È inutile sottacere anche una certa «*concorrenzialità*» a livello locale dal momento in cui le previsioni normative che volevano la Regione una struttura di legislazione e di coordinamento non si sono avverate e la Regione è molto spesso diventata anche un gigantesco «*Ispettorato agrario*», ovverossia una struttura di gestione capillare. A tutto questo si aggiunga la vita difficile delle Comunità montane che ha avuto inizio con l'accordo politico intervenuto alla vigilia dell'approvazione del Decreto 616 nel 1977 che — per portare ordine nella zonizzazione sub-regionale (leggi Comprensori) — prevedeva una riforma dell'ordinamento locale con un solo ente intermedio tra Comune e Regione. A sette anni di distanza la riforma dell'ordinamento locale è ancora allo studio; sembra capovolta la tendenza che voleva la soppressione delle Province le quali costituiranno, nell'ordinamento riformato, l'Ente Intermedio, mentre sembrano rientrate definitivamente anche le prospettive di soppressione delle Comunità montane a più riprese e da più parti sostenute in questi anni. Questo periodo di incertezze, di lotta per la sopravvivenza non legata a spirito di corporazione ma al convincimento della reale utilità di una struttura come la Comunità montana nel contesto di una moderna politica per la montagna, certo è stato ampiamente negativo. Ed ancora questa situazione di incertezza ha spesso reso difficile la funzionalità della struttura, ma anche il rinsaldarsi di una classe dirigente in via di formazione per un livello territoriale nuovo rispetto all'ordinamento consolidato.

* * *

Altra non secondaria causa di difficoltà nel rapporto Regione-Comunità montana è il generale e sostanziale fallimento, a livello nazionale, della «*politica di programmazione globale*» ipotizzata nella seconda metà degli anni Sessanta che ha coinvolto le Regioni, le quali soltanto attraverso ad una sofferta ricerca hanno ritrovato una procedura programmata di governo, di norma per settori o per «*progetti*». Questa oggettiva realtà ha sostanzialmente isolato la programmazione socio-economica delle Comunità montane ed ha reso in molte regioni difficile ogni programmazione territoriale a livello di zona montana, in verità senza che si siano riscontrate gravi conseguenze negative, ma creando a livello teorico e formale incomprensioni e disagi.

* * *

Abbiamo fatto queste considerazioni essendoci chiesti se l'intervento pubblico in montagna si realizza in modo soddisfacente ed abbiamo sostanzialmente risposto che le cose potrebbero andare meglio se si superassero alcune difficoltà che rendono oggettivamente ardua una più positiva applicazione della legge in vigore. Si tratta tutto sommato di difficoltà che possono essere superate e che vi è da augurarsi che lo siano in tempi ragionevolmente brevi. Alcune riforme strutturali — qui abbiamo sommariamente delineato quella della classifica del territorio montano — postulano un impegno di studio e la volontà politica di porre rimedio alle carenze che oggi si riscontrano. Esistono poi, come si è visto, problemi di rapporti politico-istituzionali che si potrebbero definire di crescita culturale. Passi avanti sono stati fatti; è sicuramente una questione di tempo, ma si tratta di soluzioni che si possono realizzare. Una ulteriore notazione va però aggiunta ed è quella, per noi importante, della assoluta mancanza, in concreto, di strumenti di verifica delle risultanze dell'intervento pubblico, sia ordinario che aggiuntivo, nei territori montani. Che cosa producono nella realtà quelli che oggi ormai sono investimenti cospicui di risorse pubbliche in montagna? Vi è un riscontro accettabile tra costi e benefici, ovviamente valutando gli aspetti sociali oltreché quelli meramente economici? In quale montagna? L'esigenza di conoscere per operare nelle direzioni corrette diventa oggettivamente sempre più urgente.

Tra agricoltura e turismo

Tavola rotonda a Roma: non solo agricoltori ma operatori attivi in una società in movimento ed alla riscoperta di nuovi valori

«Il territorio e l'ambiente naturale sono prima di tutto sede di una presenza umana, che svolge prevalentemente un'attività di produzione agroforestale. Un'attività che deve però essere strettamente raccordata con il commercio, il turismo e l'artigianato». Così il Presidente della Coldiretti, Arcangelo Lobianco, ha aperto il suo intervento alla tavola rotonda *«Prospettive dell'agriturismo in Italia»* organizzata da *«Terranostra»*, cui ha partecipato il Ministro dell'Agricoltura Pandolfi. *«È estremamente lesivo, sul piano sociale, che manchi invece la volontà di varare quelle iniziative che garantiscono un saggio uso del territorio e dell'ambiente naturale, di cui l'agriturismo costituisce una esplicazione. Questo, infatti, può offrire inaspettate possibilità di sviluppo economico, soprattutto per tante aree meridionali, che hanno già provato l'illusorietà e la distruttività di tante iniziative industriali».*

«La "vacanza in campagna", infatti — ha precisato il Presidente di *«Terranostra»*, l'europarlamentare Roberto Costanzo — *va assumendo ormai una dimensione europea. L'agriturismo ed il turismo rurale sono considerati materia di intervento comunitario sia nell'ambito della politica di riforma delle strutture agrarie (attività turistica come fonte di integrazione reddituale), che nell'ambito della politica di riequilibrio regionale. Sul piano della legislazione interna* — ha aggiunto Costanzo — *va ricordata la recente approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di un disegno di legge che disciplina l'attività agrituristica. Il provvedimento si era reso ormai improrogabile, dopo il varo, nel 1983, della legge-quadro per le attività turistiche, che pur occupandosi dell'agriturismo, lasciava tuttavia irrisolti alcuni problemi, primo tra tutti la connotazione giuridica del coltivatore che eserciti nella propria azienda attività turistica, considerato a tutti gli effetti un imprenditore turistico. È un punto di vista* — ha concluso Costanzo — *che le organizzazioni professionali agricole non potevano accettare dal momento*



Roma, Hotel Columbus: gli intervenuti alla tavola rotonda (foto E. Barontini)

che la professionalità del coltivatore non può essere minata dallo svolgimento di una attività sussidiaria. Il recente disegno di legge, quindi, chiarendo questo equivoco, viene accolto con soddisfazione da tutti gli operatori e dalle associazioni agrituristiche».

Il Ministro Pandolfi, intervenendo alla tavola rotonda, ha affermato che «*per analizzare concretamente il fenomeno agrituristico è necessario tenere presenti tre elementi: gli obiettivi, l'ordinamento, i soggetti*». Pandolfi, ricordando che il suo schema per il nuovo PAN contiene indicazioni su questa attività, è passato ad esaminare i tre punti: «*l'obiettivo principale dell'agriturismo deve essere quello di sostenere, in una visione generale della società, l'agricoltura intesa nei suoi due elementi: l'uomo e l'ambiente. Inoltre, l'attività agrituristica concorre spesso, specie nelle aree svantaggiate, a formare un reddito sufficiente*». Riguardo il secondo aspetto, quello normativo, il Ministro ha esposto i vari aspetti del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri, rimarcando come esso, pur precisando i connotati dell'attività agrituristica, lasci ampia autonomia legislativa alle Regioni. Sull'ultimo, il Ministro Pandolfi ha sottolineato come, per quanto riguarda i soggetti di questa attività, «*molto importante sia il ruolo delle organizzazioni professionali che, pur essendo private, operano nel sociale*».

Legislazione regionale sull'agriturismo

Regione LOMBARDIA
— Legge regionale 19-1-1979, n. 16: «Incentivazione dell'attività agrituristica nella Regione Lombardia»

Regione LIGURIA
— Legge regionale 30-7-1979, n. 26: «Interventi a favore dell'agriturismo»
— Legge regionale 23-12-1980, n. 34: «Interventi a favore dell'agriturismo: deroga temporanea all'art. 17, primo comma, della L.r. 30-7-1979, n. 26»

Regione VALLE D'AOSTA
— Legge regionale 24-1-1983, n. 1: «Interventi a favore dell'agriturismo»

Regione FRIULI VENEZIA GIULIA
— Legge regionale 23-3-1983, n. 33: «Interventi a favore dell'agriturismo»

Regione MARCHE
— Legge regionale 18-3-1980, n. 15: «Promozione e incentivazione delle attività agrituristiche»

Regione UMBRIA
— Legge regionale 17-4-1984, n. 23: «Interventi a favore dell'agriturismo»

Regione MOLISE
— Legge regionale 24-1-1980, n. 3: «Provvedimenti in favore dell'agriturismo»

Regione ABRUZZO
— Legge regionale 24-1-1984, n. 18: «Norme in materia di agriturismo»

Regione CAMPANIA
— Legge regionale 28-8-1984, n. 41: «Interventi per fornire l'agriturismo in Campania»

Regione TRENTINO-ALTO ADIGE
Provincia di Trento
— Legge provinciale 20-3-1973, n. 11: «Interventi a favore dell'agriturismo»
— Legge provinciale 6-9-1974, n. 9: «Ulteriore finanziamento, modifiche ed integrazioni della legge provinciale 20-3-1973, n. 11, concernente interventi a favore dell'agriturismo»
— Legge provinciale 12-1-1976, n. 2: «Ulteriori interventi a favore dell'agriturismo»
— Legge provinciale 31-1-1977, n. 2: «Ulteriori disposizioni in materia di agriturismo»
— Legge provinciale 31-8-1981, n. 17: «Interventi organici in materia di agricoltura». Rifer. agriturismo: Titolo II artt. 22 e 23

Regione TRENTINO-ALTO ADIGE
Provincia di Bolzano
— Legge provinciale 10-9-1973, n. 42: «Provvidenze per il turismo rurale»
— Legge provinciale 12-8-1978, n. 39: «La disciplina dei ristori di campagna»

Regione VENETO
— Legge regionale 31-1-1975, n. 21: «Piano quinquennale per la cooperazione agricola, lo sviluppo delle strutture agricole e dell'irrigazione, dell'agriturismo e la valorizzazione delle produzioni». Rifer. agriturismo: Titolo IV artt. 14-15-16-17-18
— Legge regionale 31-10-1980, n. 88: «Legge generale per gli interventi nel settore primario». Rifer. agriturismo: Sezione VI artt. 47 e 48
— Circolare 20 settembre 1982, n. 48: «Ulteriori disposizioni in materia di agriturismo» (art. 47 L.r. 31-10-1980, n. 88)

Regione PIEMONTE
— Legge regionale 31-7-1984, n. 35: «Interventi per lo sviluppo dell'offerta turistica». Riferimento agriturismo (art. 2 lettera c, art. 3 lettera b e art. 10 5° comma)

Sul problema della ridefinizione dei territori montani

Folco Maggi

Sulla base delle indicazioni poste dalla 3ª Assemblea nazionale UNCEM svoltasi a Roma dall'8 al 10 dicembre 1983, il Consiglio nazionale e la Giunta esecutiva, quest'ultima allargata ai Capigruppo ed ai Presidenti delle Delegazioni regionali, hanno da tempo sviluppato e individuato in apposite sedute alcuni argomenti di particolare rilevanza ed attualità sui quali favorire iniziative di studio, convegni, dibattiti, ecc.

È emersa la comune volontà di promuovere e sollecitare, d'intesa e con la diretta iniziativa delle Delegazioni regionali, l'organizzazione di diversi convegni ed incontri, con modalità di attuazione da definire caso per caso, per la trattazione di tali temi su un piano culturale e scientifico ma anche come momento di utile confronto e scambio di esperienze.

Non c'è dubbio che i temi individuati come oggetto di trattazione e di approfondimento meritano tutti la massima attenzione e richiedono la migliore disponibilità ed apertura degli amministratori delle autonomie locali perché in fondo sono tutti temi fra loro strettamente collegati e finalizzati in una visione di rilancio della politica della montagna, in uno sforzo di individuazione e di valorizzazione delle potenzialità economiche della montagna, nel quadro e nella prospettiva di un rinnovato impegno della classe politica dirigente nei confronti dei territori più disagiati e delle popolazioni meno fortunate che li abitano.

Tra i tanti temi prescelti, uno certamente merita un posto a sé perché, diversamente dagli altri, si pone in primo luogo come un momento di riflessione dall'interno e di osservazione critica alla politica della montagna, così come le leggi nazionali l'hanno delineata ed è andata sviluppandosi in questi anni. È il tema della ridelimitazione dei territori montani.

Un tema di viva attualità al quale è stato già dedicato un interessante convegno a Bologna l'11 dicembre 1984 e che è stato realizzato subito dopo il convegno di Trento, ove oggetto di esame e di approfondimento è stato l'altro tema, anch'esso di sicuro rilievo, e cioè *«Regolamenti CEE e loro attuazione»*.

Un tema quindi al quale bisogna por mano con urgenza ma anche con la dovuta cautela ed attenzione per la complessità della materia, anche sotto il profilo tecnico, per i notevoli risvolti che sottende, per l'invito pressante che ci proviene da tutte le forze politiche ma anche dalla nostra riflessione e dalla nostra capacità di giudizio.

Quale, in buona sostanza, il problema che abbiamo davanti ed al quale è forse giusto e necessario dare una risposta, una soluzione che elimini situazioni sperequanti e disarmoniche e che riconduca il concetto legale della montanità nella sua applicazione pratica in una condizione di maggiore accettabilità, armonia e compatibilità con il fine che il legislatore della 1102/71 intendeva raggiungere?

Cosa significa porre il problema della ridelimitazione del territorio montano se non l'aver preso coscienza che l'attuale concetto di montanità, sul quale poi si fondano le Comunità montane, è entrato in crisi e che pertanto deve essere ripensato?

Ad essere precisi, sono i termini giuridici, economici e sociali che hanno presieduto alla individuazione del concetto di *«montanità»* — che poi è alla base della definizione dei territori verso i quali è stata ed è tutt'ora rivolta la politica della montagna — che meritano di essere rivisti, adattati, modificati e fors'anche cambiati alla luce delle esperienze acquisite dalle Comunità montane e dei rilievi critici da più parti sollevati anche nel corso dei recenti incontri avuti con i Gruppi senatoriali dei partiti e con i responsabili degli enti locali dei maggiori partiti di Governo e di opposizione.

Lo stesso documento approvato dal Senato riguardante le linee portanti della futura riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, contiene in sé elementi sufficientemente anticipatori di una riforma dei criteri che fino ad oggi hanno presieduto alla individuazione dei territori montani.

Questo e non altro vuol dire l'affermazione che *«i comuni montani sono individuati dalle Regioni sulla base di criteri fissati dalla legislazione nazionale»*. E di certo non saranno più quelli della legge 991/52 anche per le ragioni che appresso diremo. È solo augurabile che i criteri, quali che essi siano o saranno, presentino un carattere di vincolatività per le Regioni tale da evitare dannose e sperequanti interpretazioni ed attuazioni del dettato normativo statale.

Ma c'è di più. Lo stesso testo normativo sulla riforma delle autonomie locali, recentemente concordato tra i partiti anche se ancora in via di ulteriore definizione, nella parte riguardante le Comunità montane agli articoli 18 e 19, prevede in sé meccanismi tali che portano direttamente ad una riforma di tali criteri. Non è qui il caso di ribadire le critiche ampiamente svolte dall'UNCEM nelle diverse sedi per contestare il modo seguito per arrivare ad una revisione del concetto di montanità e quindi ad una ridelimitazione dei territori montani. È invece il caso di ribadire l'impegno e la volontà dell'UNCEM di andare verso una riforma che veda la luce certamente presto ma in primo luogo bene. Non sembra inopportuno ricordare anche a noi stessi che dalla riforma che tutti avvertiamo necessaria dipenderà il futuro delle Comunità montane.

Ma quali dovranno essere i nuovi criteri informatori del concetto di montanità?

Non abbiamo qui la pretesa di affrontare il problema in termini esaustivi. Riteniamo invece più utile e produttivo affrontarlo in termini problematici — passi il bisticcio di parole — per dare modo a tutti di intervenire nel dibattito che la rivista intende aprire sull'argomento, al fine di sviluppare un confronto che non potrà non risultare alla fine di grande utilità per una giusta soluzione da offrire alle forze politiche ed alle forze di Governo e parlamentari, giusto in tempo per il varo del provvedimento di riforma delle autonomie locali.

Quali allora i nuovi criteri informatori del concetto di montanità? Dovranno questi nuovi criteri essere necessariamente unici ed univoci per

avere uguale valenza su tutto il territorio nazionale? Non sarebbe forse più opportuno graduarli e modularli rispetto ad alcuni valori-cardine quali ad esempio le realtà territoriali così diverse per economia, per consistenza strutturale, presenti al Nord, al Centro, al Sud, ovvero nelle aree interne e non?

Esiste in proposito una montagna italiana o non piuttosto le montagne italiane?

L'altitudine è una discriminante certamente tuttora valida ma ci si domanda giustamente se debba variare rispetto all'Italia del Nord, all'Italia Centrale e all'Italia del Sud. Alternativa, ovvero aggiuntiva, al criterio dell'altitudine può essere posta la capacità di reddito dei territori interessati.

Per la costituzione delle Comunità montane deve trattarsi di Comuni totalmente montani, ovvero possono essere inclusi anche quelli parzialmente montani? In tal caso, per questi ultimi, sarebbe opportuno prevedere un limite percentuale del loro territorio montano ai fini dell'inserimento nelle Comunità montane? e i Comuni anche non montani ma che abbiano pari condizioni economiche agrarie di quelli montani o parzialmente montani debbono essere considerati ai fini della loro inclusione nelle Comunità montane?

La stessa popolazione dei Comuni montani e parzialmente montani può essere presa a base entro certi limiti ai fini della inclusione o meno nelle Comunità montane, come del resto per la proposta interpartitica (50.000 abitanti)?

La competenza per la individuazione dei territori montani deve rimanere alla Commissione censuaria centrale, e cioè allo Stato, come ora, ovvero deve essere affidata alle Regioni?

La legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali dovrà disciplinare puntualmente i nuovi criteri o invece rimandare ad una successiva legge di attuazione che apparirebbe certamente più meditata e quindi più giusta?

Probabilmente vi sono altri criteri che qui non abbiamo menzionato, ma che potrebbero meglio precisare il concetto di montanità. Altro punto di sicuro rilievo è che una cosa è la caratteristica della montanità ai fini propri della legge 991/52, ed una cosa è l'appartenenza ad una Comunità montana. L'una non esclude l'altra ma nemmeno la presuppone.

È certamente un fatto che l'esigenza di ridefinire il concetto di montanità e con esso di ridelimitare i territori montani, emerge in tutta la sua evidenza ogni qual volta si tratta di sostenere la necessità di potenziare le Comunità montane sia sotto il profilo strutturale ed organizzativo che finanziario, venendo posta l'obiezione di una scarsa credibilità dell'istituzione dal momento che farebbero parte di Comunità montane città come Roma, Bologna, Palermo, ecc., per avere territori parzialmente montani.

La filosofia ispiratrice della normativa prevista dalla legge 991/52 aveva certamente una sua logica ed una sua precisa coerenza.

L'art. 1 di detta legge — quale risulta modificato dall'articolo unico della legge 657/57 — fissa alcuni criteri in base ai quali vengono determinati i territori montani. Determinante è l'ubicazione o giacitura orografica dei territori che, se situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine sul livello del mare sono considerati a tutti gli effetti montani così come lo sono quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro censito non superi lire 2.400.

Competente alla classifica è la Commissione censuaria centrale la quale ha la facoltà di includere nell'elenco comuni o porzioni di comuni anche non limitrofi, i quali pur non rispondendo alle caratteristiche prima indicate, presentino tuttavia *«pari condizioni economiche agrarie»*.

Non c'è dubbio che tali criteri sono stati individuati per rispondere alla semplice esigenza di stabilire delle provvidenze in favore dei territori montani così determinati, provvidenze che si esplicitavano sostanzialmente nella concessione di mutui per miglioramenti e per l'artigianato montano, nella concessione di sussidi, contributi e in agevolazioni fiscali.

Ma con l'approvazione della legge 1102 del '71 cambia il quadro di riferimento per la politica della montagna venendo in essere una nuova istituzione quale la Comunità montana deputata alla gestione di tutti gli interventi in montagna e con la competenza primaria di promuovere lo sviluppo delle zone montane attraverso la gestione diretta di interventi finanziari aggiuntivi erogati dallo Stato e l'esercizio di funzioni delegate.

L'intuizione di nuovi e più validi criteri per definire il concetto di montanità dai quali far discendere la costituzione delle Comunità montane appare oltremodo necessaria e stimolante, non fosse altro per ridare slancio e nerbo a quella che è stata la vera se non l'unica intuizione riformatrice degli anni '70, con il varo della legge fondamentale, la n. 1102 del 1971.

A chi se non a coloro che vivono ed operano per la montagna questo non facile compito?

Calcolo della popolazione residente nelle Comunità montane

Contrastanti i pareri dei Ministeri

Pubblichiamo, per utile conoscenza dei nostri lettori, una memoria interpretativa dell'UNCEM, inviata ai Ministeri del Bilancio, del Tesoro e dell'Interno, in tema di corretta interpretazione del criterio da seguire per il calcolo della popolazione residente nelle Comunità montane.

Tale pronunciamento si è reso necessario a seguito di una giusta sollecitazione ad un chiarimento in materia avanzata ai citati Ministeri dalla Comunità montana Tanagro. Questa, in sede di applicazione della legge 29-10-1984, n. 720 (tesoreria unica), pur non raggiungendo il prescritto limite dei 20.000 abitanti residenti, oltre il quale si applicano le norme del provvedimento, è stata comunque obbligata ad aprire il conto presso la tesoreria provinciale, nella presunzione ministeriale che la Comunità montana superasse la soglia citata, il che avviene solo se si computa anche la popolazione della parte non montana dei comuni parzialmente montani inclusi nella Comunità.

Secondo l'avviso ministeriale, infatti, nel calcolo della popolazione complessiva della Comunità montana va inclusa — contrariamente a quanto sostenuto dall'Unione e oramai acquisito in varie sedi, quali quella del Ministero del Bilancio — anche quella della porzione non montano dei Comuni classificati parzialmente montani e che, come tali, non concorrono che solo in parte a definire territorialmente la Comunità.

* * *

Come è noto, le Comunità montane sono sorte in virtù della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, modificata ed integrata dalla legge 23-3-1981, n. 93.

La classificazione dei Comuni montani e parzialmente montani avviene (art. 3, legge 1102/71 citata) sia sulla base delle determinazioni che in tal senso assume ed aggiorna annualmente la Commissione Censuaria Centrale (Ministero delle Finanze) a livello nazionale (legittimata dall'articolo unico della legge 30-7-1957, n. 657), sia da parte regionale (per effetto del DPR 15 gennaio 1972, n. 11, e del DPR 24-7-1977, n. 616) in base all'articolo 14 della legge 25-7-1952, n. 991.

Ne deriva che è territorio della Comunità montana esclusivamente quello dichiarato montano secondo le determinazioni sopra richiamate, che può comprendere anche porzioni dei Comuni compresi nella Comunità montana e quindi solo la relativa quota montana di popolazione.

Gli interventi in campo socio-economico cui sono preposte le Comunità montane, previsti dalla legge istitutiva 1102/71 citata, si esplicano, infatti, per la sola porzione di territorio classificata montana secondo le modalità dianzi esposte.

A tal fine lo Stato assicura i relativi flussi finanziari, destinando alle Comunità montane un «quantum» annuale, in parte per le spese di investimento connesse ai piani di sviluppo socio-economici e in parte per le spese di gestione (art. 36 legge 26-2-1982, n. 51); in quest'ultimo caso tenendo conto anche della dimensione demografica delle Comunità. Infatti per il 1985 ogni Comunità montana riceverà dallo Stato per le proprie spese correnti L. 39,9 milio-

Risponde il Ministero del Bilancio

Mentre stavamo ultimando la rivista è giunta una nota del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, concernente l'applicazione della legge 720/1984 alle Comunità montane, diretta alla Comunità montana Tanagro - Buccino ed all'UNCEM, e per conoscenza al Ministero dell'Interno ed al Ministero del Tesoro.

In essa si chiarisce che la popolazione ufficiale della Comunità montana è quella esclusivamente montana sia ai fini della determinazione delle relative spettanze sia ai fini dell'obbligo della apertura dell'apposita contabilità speciale di cui alla legge 720/84.

Ecco il testo della lettera:

MINISTERO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
Direzione Generale per l'attuazione della Programmazione Economica
IX Divisione

«In risposta alla nota di codesta Comunità n. 7178 del 10 dicembre 1984, con la quale viene posto il quesito concernente la popolazione da prendere a base per la determinazione delle relative spettanze di devoluzione, si comunica che i dati di consistenza demografica considerati ai fini della quantificazione dei fondi per le spese di gestione direttamente trasferibili alle Comunità montane sono quelli contenuti nella pubblicazione UNCEM 1983 «Comuni montani e Comunità montane in Italia». Tali dati statistici di base sono stati peraltro recepiti nel decreto interministeriale Bilancio-Agricoltura del 19 giugno 1984, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 20 luglio 1984.

Ciò premesso, per quanto di competenza della scrivente e tenuto conto che la popolazione ufficiale di codesta Comunità montana è inferiore ai 20.000 abitanti e che non sussiste quindi l'obbligo dell'apertura della apposita contabilità speciale, si prega di voler fornire cortese risposta alla nota n. 3/11470 del 29 novembre 1984, concernente le modalità di accredito delle risorse spettanti per gli anni 1982, 1983 e 1984.

Per quanto riguarda le sollecitazioni espresse dall'UNCEM con la nota n. 5791 del 14 dicembre 1984 — cui la presente è pure diretta — si comunica che per le Comunità montane in regola con la recente normativa sulla Tesoreria unica (L. 720/84) le erogazioni sono, in linea generale, in corso di avanzata attuazione, mentre i casi non ancora definiti alla luce della predetta normativa, riguardano sostanzialmente quelle Comunità che non hanno sinora fornito gli elementi necessari alla scrivente per il trasferimento delle relative spettanze di devoluzione.

IL DIRETTORE DELLA DIVISIONE
dott. Giorgio Ruggiero

ni di quota base oltre a L. 1.330 per abitante residente nel territorio montano.

In relazione a quanto esposto, si è sempre assunta quale popolazione legale delle Comunità montane quella residente nei Comuni classificati interamente montani oltre a quella effettivamente residente nelle sole porzioni di territorio montano dei Comuni classificati parzialmente montani.

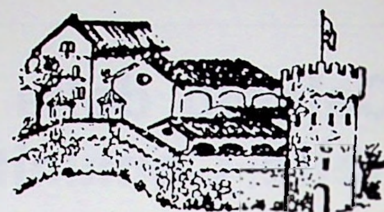
Nei casi in cui una Comunità montana è composta da Comuni sia totalmente che parzialmente montani, quindi, si verifica evidentemente (come nella circostanza della Comunità montana Tanagro) un divario, a volte sensibile, tra la popolazione residente nell'intera area dei Comuni e quella della sola parte montana di essi ed è, comunque, quest'ultima che va assunta propriamente quale popolazione della Comunità montana. Basti pensare alla situazione paradossale che si verificherebbe per la Comunità montana Zona XIª del Lazio che comprende parzialmente il Comune di Roma.

I dati inerenti il complesso dei residenti nelle Comunità montane, disaggregati anche per Comune, sono stati aggiornati dall'UNCEM lo scorso anno sulla scorta delle ultime rilevazioni censuali del 1981 e — per i Comuni parzialmente montani — delle comunicazioni fatte al riguardo dalle singole Regioni.

Tali elaborazioni sono state raccolte in un volume edito dalla nostra Unione (Comuni e Comunità montane in Italia), ufficialmente adottato dal Ministero del Bilancio quale base di calcolo al fine della ripartizione alle Comunità montane della quota di contributo statale annuale per le spese di gestione.

Sinora non ci risulta siano sorte controversie riguardo l'interpretazione corretta delle modalità di calcolo della popolazione residente nelle Comunità montane con riferimento all'applicazione anche di altre norme giuridiche legate a tale parametro. Ad esempio: per la corresponsione dell'indennità di carica agli amministratori di tali enti (art. 6, legge 93/81 citata); per fissare la consistenza dell'organico delle Comunità montane (art. 7, legge 93/81); per la determinazione della tipologia delle Comunità montane al fine dell'applicazione al personale di tali enti del Contratto nazionale di lavoro degli enti locali (art. 2, DPR 5-6-1983, n. 347).

Sulla scorta delle considerazioni espresse, riteniamo di poter fugare ogni dubbio residuo anche per quanto concerne l'applicazione delle norme della legge 29-10-1984, n. 720, alle Comunità montane indicate nella tabella A) allegata al provvedimento, dovendosi intendere a nostro parere, come per gli altri casi sopra citati, per popolazione complessiva quella totale compresa nella superficie esclusivamente montana che è l'unico riferimento territoriale delle Comunità montane.





La Puglia chiama il Canada

Le Comunità montane pugliesi sono andate in terra canadese; per avvicinare realtà e ricordi il dott. Mariano Melino, sindaco di Anzano di Puglia e Presidente della delegazione UNCEM pugliese ha visitato parenti ed amici recandosi a Toronto ed incontrandosi nello stesso tempo con la colonia, numerosa e vivace, residente in quella città ed in altre vicine. Le sale del Gianicolo Banquet Hall erano strapiene di pugliesi, emigrati da più o meno tempo: numerosi di essi sono raccolti dall'Anzano di Puglia Toronto Club presieduto da Luigi Melino. Nel corso di un'intervista concessa al «Corriere Canadese» il presidente Melino ha sottolineato l'importante funzione delle Comunità montane nell'ambito regionale e nazionale, in relazione ai problemi di carattere infrastrutturale, sociale ed economico del territorio anche nel contesto dell'emigrazione di ritorno e del turismo. *«Uno degli scopi della mia venuta* — ha dichiarato Melino — *è quello di stabilire un nuovo rapporto e potenziare i contatti tra la realtà in cui vivono nella nuova patria gli emigrati delle nostre zone e quella dei luoghi di origine».*

«Intendiamo evitare — ha detto Melino in altra occasione — *nuove ondate di emigrazione perché causerebbero un ulteriore e gravissimo spopolamento delle nostre regioni ma allo stesso tempo vogliamo curare meglio i rapporti con le nostre comunità sparse nel mondo per potere, nel tempo, organizzare e sviluppare contatti di carattere sociale, culturale ed umano per casi in cui vengano a crearsi problemi specifici. Inoltre intendiamo favorire le vacanze nei luoghi di origine specialmente per i giovani, non solo sotto l'aspetto turistico ma anche e principalmente come un tuffo, un'immersione, nella cultura, nella storia, nella lingua e nella realtà di oggi delle Comunità montane della Puglia e del suo territorio».*

In questa direzione il dott. Melino, parlando come sindaco, ha detto: *«Mi sono prodigato, ad Anzano, per la realizzazione di una casa di riposo per anziani, nella quale possano essere ospitati compaesani residenti in Canada e che intendano rientrare in Italia e di una colonia estiva per ragazzi alla quale possono naturalmente partecipare anche i figli dei nostri emigrati».*

Anzano di Puglia

Centro agricolo del Preappennino foggiano, ricostruito dopo il 1930 dai danni del terremoto. Il nucleo principale sorge su uno sprone elevato sul torrente Fiumarella.

Si rinvennero nel territorio comunale, a più riprese, urne, iscrizioni, materiale fittile vario di età romana. Nel medioevo il borgo appartenne al Vescovo di Trevico e quindi al feudo di Accadia. Il comune, aggregato alla provincia di Foggia nel 1929, si chiamò fino al 1931 Anzano degli Irpini.

Le risorse locali sono legate all'agricoltura; patate, cereali ed agrumi; all'allevamento degli ovini, suini, equini e bovini.

Il flusso migratorio si è indirizzato verso i Paesi Comunitari e verso il Canada.

Ciclismo - L'Assessorato al Turismo Trentino sponsor di Moser

Trento. — L'Assessorato al Turismo della Provincia autonoma di Trento sarà uno dei principali sponsor di Francesco Moser nella prossima stagione agonistica. L'iniziativa è stata presentata nel corso di una conferenza stampa, alla quale ha partecipato oltre a Francesco Moser, anche il Presidente della Federazione ciclistica italiana Omini e il patron dell'omonimo Trofeo Baracchi che proprio quest'anno per la prima volta si è corso nel Trentino. La sponsorizzazione — come ha chiarito l'Assessore al Turismo Malossini — è stata voluta e coordinata dalla Provincia ed ha trovato il concorso finanziario di un pool di banche ed enti locali, tra i quali alcuni dei maggiori consorzi produttori dei vini e delle mele del Trentino. L'obiettivo dell'iniziativa è di associare l'immagine di Francesco Moser a quella del turismo e dei prodotti tipici del Trentino. In seguito all'accordo con la Gis gelati, che rimane lo sponsor principale del campione di Palù di Giovo, nel 1985 la squadra di Francesco Moser si chiamerà «Gis gelati - Trentino vacanze».

La sponsorizzazione di Moser sarà accompagnata da una serie di altre iniziative turistico-promozionali, alcune delle quali realizzate d'intesa con la Gis gelati che lancerà sul mercato una serie di nuovi gelati legati al nome del Trentino. In occasione della conferenza stampa è stata presentata anche la nuova maglia della squadra di Moser.

Inaugurata la nuova sede del Centro informazione territoriale

Roma. — Il «Centro interregionale per le informazioni territoriali», nato nel 1979 per coordinare a livello regionale la rilevazione cartografica all'indomani del passaggio di competenza dallo Stato alle Regioni dei problemi connessi all'assetto territoriale, ha nuova sede a Roma.

Lo statuto che regola il Centro vuole infatti per la sede una rotazione tra le regioni e quindi il Centro da Firenze si è spostato a Roma dove rimarrà due anni sotto la presidenza dell'avv. Pulci, Assessore regionale del Lazio per l'Urbanistica.

«*I Ministeri competenti per la rilevazione cartografica del territorio* — ha detto Pulci nel corso dell'inaugurazione della nuova sede alla presenza del Ministro per le Partecipazioni statali Darida e del Presidente della Regione Lazio Panizzi — *non hanno mai fatto un'adeguata politica per l'assetto del territorio, e quando la competenza è passata alle Regioni queste hanno trovato una grande dovizia di competenze ma scarso coordinamento. Per la rilevazione cartografica si verificano continue sovrapposizioni: il Ministero per l'Agricoltura, l'Istituto del Catasto, la Cassa per il Mezzogiorno ad esempio hanno sempre fatto rilevazioni cartografiche distinte con spreco di risorse finanziarie e umane. Le Regioni sono in grado e vogliono fornire agli operatori statuari rilevazioni cartografiche adeguate e lo fanno attraverso questo Centro interregionale ma chiedono al Parlamento che riconosca questa capacità di operare sul territorio*».

Indagine Commissione questioni regionali: Approvato un documento

Roma. — Col voto favorevole di tutti i gruppi tranne quello del MSI il documento conclusivo sui risultati dell'indagine conoscitiva svolta in questi mesi dalla Commissione interparlamentare per le questioni regionali presieduta dal sen. Cossutta è stato approvato nell'ultima riunione del 1984 della Commissione. Il documento tira le fila di un'indagine che ha toccato, attraverso un questionario volto a conoscere lo stato attuale dell'istituto regionale, oltre agli enti istituzionali, più di 150 tra enti economici e organizzazioni sociali (dalle organizzazioni dei datori di lavoro, a quelle dei lavoratori, ai grandi enti pubblici di Stato, alla RAI-TV, alle Associazioni delle Autonomie locali, tra cui l'UNCEM). La Commissione si è pronunciata nel documento che verrà reso noto per la possibilità di esercitare un parere consultivo su tutti i provvedimenti di interesse regionale all'esame delle due Camere. Pareri diversi all'interno della Commissione sono stati invece espressi sulla questione del bicameralismo e sull'opportunità di prevedere in una delle due Camere l'accesso di rappresentanti delle Regioni. Per tale motivo un giudizio su tale punto non è stato inserito nel documento conclusivo.

Quaranta miliardi per interventi forestali in Toscana

Firenze. — Un programma speciale che prevede interventi forestali per 40 miliardi di lire è stato approvato dalla Giunta regionale che lo ha già trasmesso al Consiglio. Si tratta di interventi in attuazione del Regolamento CEE 269/79 da finanziare nel biennio 1985-'86, con un contributo del 50% del FEOGA. Ne dà notizia un comunicato della Regione, nel quale si precisa che tale programma prevede la realizzazione di rimboschimenti su 937 ettari, di opere di miglioramento di foreste degradate su 7.786 ettari, di lavori connessi di stabilizzazione del suolo su 4.663 ettari, di opere di protezione contro gli incendi su 10.027 ettari e la costruzione di strade di servizio forestale per 125 chilometri. Le opere programmate saranno realizzate principalmente nelle zone montane e consentiranno di proseguire l'azione di difesa e di miglioramento del patrimonio boschivo e dell'assetto idrogeologico già avviata con i precedenti programmi speciali CEE (oltre 60 miliardi di investimenti).

Corte Costituzionale: Necessaria nuova finanza locale

Roma. — Nel suo ruolo di garante della Costituzione la Corte ha recentemente sottolineato la necessità «*di una globale revisione delle leggi sulla finanza locale, caratterizzate sia dalla vetustà della disciplina di base (il testo unico in materia ha più di mezzo secolo) sia dall'incessante susseguirsi di provvedimenti occasionali, per lo più volti a disporre aumenti di tariffe, dai quali possono nascere dubbi interpretativi che nuocciono alla certezza dei rapporti tra fisco e contribuenti e aggravano la già gravosa attività dei giudici di qualsiasi livello*».

La Corte ha rivolto questo monito al Parlamento in una sentenza che dichiara illegittimo l'articolo 39 della legge n. 703/1952 nella parte in cui ha aumentato di quaranta volte le tariffe dovute ai Comuni per ogni metro lineare di cavi e condutture sotterranee in aree pubbliche. L'illegittimità non deriva dall'aumento in sé, ma dalla diversità dei testi approvati dal Senato e dalla Camera (in contrasto con l'art. 70 della Costituzione che riserva «*collettivamente*» alle due Camere la funzione legislativa). Il Senato aveva aumentato semplicemente le tariffe fissate dal testo unico sulla finanza locale del 1931; la Camera aveva aumentato le tariffe fissate dal testo unico e da «*successive modificazioni*»; il che portava in pratica ad aumentare non di quaranta, ma di centosessanta volte le tariffe del 1931, già quadruplicate da una leggina del 1945.

Friuli-Venezia Giulia: Provvedimenti per il risparmio energetico

Trieste. — La Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia ha approvato le disposizioni per l'attuazione della legge regionale n. 47 del 1984 che stanzia cospicui finanziamenti per

il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili in agricoltura e nell'industria.

I fondi disponibili, che derivano dalla normativa nazionale n. 308 del 1982, ammontano per la prima annualità — come ha illustrato al Governo regionale il Vice Presidente Zanfagnini — ad oltre 18 miliardi di lire, con i quali è possibile attivare investimenti per circa 65 miliardi di lire.

I termini per la presentazione delle domande di contributo cominceranno a decorrere dalla data di pubblicazione dei decreti sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Regione Calabria: Documenti filmati sulla cultura calabrese

Catanzaro. — Sarà realizzato un ciclo di documenti filmati che riguardano il patrimonio culturale della Calabria. L'iniziativa è dell'Assessorato regionale alla Pubblica Istruzione che, per il primo ciclo, ha proposto delle schede filmate sui grandi scrittori della Calabria. «*Il nostro intento non è solo di avvicinare il pubblico alla cultura* — ha dichiarato l'Assessore Olivo — *quanto quello di ricostituire il patrimonio culturale calabrese*».

I documenti filmati, che diverranno patrimonio della Comunità che, di conseguenza, potrà accedere direttamente ai fatti ed ai personaggi della cultura calabrese, saranno realizzati dai tecnici di «*Telespazio*», una televisione privata di Catanzaro. La regia sarà curata da Mario Foglietti, mentre i testi saranno scritti dal prof. Luigi Tassoni.

Argomento delle prime quattro puntate del programma, destinato anche alle scuole, saranno l'opera e la personalità degli scrittori Corrado Alvaro, Leonida Repaci, Fortunato Seminara e Mario La Cava.

Alto Adige: Il Comune di Bolzano acquista un nuovo macello

Bolzano. — Il Comune di Bolzano ha acquistato per sei miliardi e mezzo di lire il macello della società Vives. Due miliardi di tale somma saranno stanziati dalla Provincia autonoma. Nata negli anni settanta come cooperativa di allevatori, con contributi comunitari e provinciali, la Vives ha avuto sempre difficoltà economiche e di gestione e la Provincia da tempo sollecitava una soluzione con l'intervento dell'ente pubblico. La grande struttura della Vives, adatta alla macellazione e alla preparazione della carne sino alla commercializzazione, sorge alla periferia di Bolzano e fungerà ora da macello comunale.

Il Veneto sosterrà la candidatura di Cortina per le Olimpiadi 1992

Venezia. — Cortina non è riuscita ad avere i giochi olimpici invernali del 1988 che si svolgeranno a Balgary, in Canada. Ciò nonostante la «*Perla delle Dolomiti*» è fermamente intenzionata a ripresentare la propria candidatura come sede per le Olimpiadi invernali del 1992. In questo, come già avvenne la volta precedente, sarà sostenuta dalla Regione. A tale scopo la Giunta veneta ha presentato in Consiglio un disegno di legge, in considerazione dell'importanza della manifestazione per Cortina e il Veneto sotto il profilo sportivo, turistico ed economico.

La proposta legislativa prevede un contributo di 350 milioni per le spese che l'apposito comitato di promozione per la candidatura di Cortina dovrà sostenere: la somma servirà a realizzare attività promozionali e pubblicitarie, studi e progettazioni degli impianti sportivi, delle strutture ed infrastrutture necessarie ai fini della presentazione della candidatura e per le spese generali del comitato stesso. Il costo dell'operazione — ha osservato l'Assessore regionale Delaini — avrà comunque delle contropartite: anzitutto la grande propaganda turistica a livello internazionale. In secondo luogo la programmazione di alcune infrastrutture utili, se non addirittura indispensabili, per lo sviluppo futuro di Cortina, della Provincia di Belluno e delle zone montane limitrofe.

Regione Liguria: Attività zootecnica

Genova. — La Giunta regionale ligure ha disposto oggi un accreditamento alle Comunità montane per un miliardo e mezzo. Ciò per far fronte agli oneri connessi all'avvio della prima annualità del programma regionale *«Piano carne»*.

È stato anche approvato il proseguimento per l'anno 1985 del *«Piano regionale coordinato per il miglioramento della fertilità bovina e contro le malattie neonatali dei vitelli»*.

L'incarico della esecuzione, dato che la zona interessata riguarda prevalentemente le zone di selezione delle Valli Stura, Aveto e Trebbia, è stato affidato all'Associazione provinciale degli allevatori di Genova. L'importo per l'anno 1985 è stato preventivato in 104 milioni 972.810 lire.

Nel settore della ricerca e della sperimentazione è stata approvata la prosecuzione delle iniziative volte al miglioramento dei pascoli delle aree interne attraverso la selezione delle più importanti specie foraggere in alta Val di Vara e in Valle Arroscia, nonché il miglioramento agronomico dei pascoli siti in località Monte Pavaglione nel Comune di Campo Ligure.

Alto Adige: Mille firme a Pertini e Craxi sulla proporzionale

Bolzano. — Alla stampa locale altoatesina è stato comunicato il testo di una lettera, con in calce circa mille firme di abitanti di Bressanone, indirizzata al Presidente Pertini e all'on. Craxi e in cui si critica *«l'ingiusta proporzionale che viene mal applicata nell'assegnazione dei posti di lavoro e delle abitazioni»*. Secondo i promotori, un gruppo di giovani di lingua italiana di Bressanone, questa applicazione della proporzionale costringe molti giovani *«a disagi enormi ed in molti casi ad andarsene»* dall'Alto Adige. Sulla base dello statuto autonomistico, in Provincia di Bolzano i posti nel pubblico impiego, i contributi sociali e gli alloggi popolari vengono assegnati in maniera proporzionale ai diversi gruppi linguistici sulla base della loro consistenza numerica come risulta nel censimento. Nella lettera i giovani dicono di esprimere *«il malcontento»* del gruppo italiano pur volendo *«una buona convivenza con gli altri gruppi»*. Secondo i giovani la proporzionale non si basa sull'effettivo bisogno di occupazione e di abitazioni e non tiene conto del fatto che il gruppo tedesco ha il monopolio del settore turistico e dell'agricoltura.

Cassa Depositi e Prestiti: 6.250 miliardi agli Enti locali

Roma. — Finanziamenti per 6.250 miliardi di lire agli enti locali, destinati ad investimenti, sono stati messi a disposizione per il 1985 dal Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti, riunitosi sotto la presidenza del Sottosegretario al Tesoro Fracanzani. Di questi 6.250 miliardi 1.580 avranno carattere di strumento perequativo: saranno messi a disposizione di enti locali con popolazione inferiore a 20 mila abitanti e con spesa corrente pro-capite inferiore alla media nazionale: inoltre il relativo ammortamento sarà a totale carico dello Stato. Altri 3.780 miliardi (pari al 70% dello stanziamento globale) saranno messi a disposizione di tutti gli enti locali per le opere istituzionali sulla base di una ripartizione regionale fatta dal CIPE ed una ripartizione per enti fatta dalla *«Cassa»* sulla base di criteri obiettivi (la popolazione incidente per il 90% e la superficie il 10%).

540 miliardi sono destinati ad opere specifiche: opere consortili; restauro di edifici di particolare pregio artistico e storico; grandi infrastrutture stradali; caserme dei carabinieri. 600 miliardi sono destinati all'esecuzione di metanodotti, impianti di depurazione, impianti di smaltimento rifiuti, impianti per la produzione combinata di energie di calore. Il Sottosegretario Fracanzani ha sottolineato che le decisioni prese stanno a dimostrare *«la conferma e lo sviluppo nei fatti della linea che ha ispirato il processo di riforma della finanza locale in questi ultimi due anni: rigore nella parte corrente e contestualmente grande sviluppo degli investimenti»*. Attraverso le grandi disponibilità citate (e l'impegno in termini di relativi oneri per il Tesoro) vengono assicurati e potenziati — ha aggiunto — gli strumenti e le condizioni attraverso cui gli enti locali sono diventati i maggiori investitori — con circa il 40% — della Pubblica amministrazione.

Nuovo prezzo del latte «alla stalla» in Lombardia

Milano. — È scattato il 1° gennaio il nuovo prezzo del latte *«alla stalla»* in Lombardia, frutto dell'accordo raggiunto prima di Natale fra produttori e industriali della trasformazione: 575 lire il litro (compresi Iva e servizio di refrigerazione), 18 lire in più rispetto al prezzo precedente con un aumento al di sotto del 4% che comporterà un aumento del prezzo al consumo (50-60 lire) comunque al di sotto del 7%, tasso limite dell'inflazione fissato per quest'anno dal Governo.

La cifra di 575 lire sarà corrisposta ai produttori se il pagamento sarà effettuato entro 30 giorni dall'ultima fornitura del mese; il prezzo salirà invece a 585 lire per pagamenti effettuati a 60, giorni, oltre il quale limite (e comunque non oltre i 90 giorni) al produttore andrà un interesse del 16%.

Servitù militari: incontro a Pordenone

Pordenone. — Una riunione sul problema delle servitù militari si è tenuta a Pordenone, presso il Comando della Divisione corazzata *«Ariete»*, per iniziativa dell'Assessore regionale del Friuli Venezia Giulia, Brancati. L'Assessore ha illustrato gli scopi dell'incontro: nella zona del Dandolo e del Cellina-Meduna esistono due grandi aree — ha detto — a disposizione delle forze armate e le superfici a vincolo demaniale (sia militare che civile), alle quali si aggiungono quelle soggette a vincolo di servitù militare, ricoprono circa il 50 per cento della zona interessata, stringendo in una morsa i centri di Vivaro, Basaldella, Tesis ed altri. *«Una possibilità per ovviare al condizionamento negativo subito in queste aree dalle attività civili* — ha soggiunto l'Assessore — *potrebbe essere colta offrendo ai civili la disponibilità di superfici demaniali, per l'utilizzo a fini civili, in generale di tipo agricolo o agricolo-industriale»*.

Alle autorità militari l'esponente regionale ha quindi chiesto di indicare le aree marginali non strettamente indispensabili alle loro esigenze operative e il cui impiego per attività civili non sia incompatibile con esse; a quelle civili, preposte alla tutela del pubblico demanio, ha chiesto la stessa disponibilità nell'ambito delle loro competenze; *«a tutti chiediamo* — ha detto ancora Brancati — *che le possibilità emergenti vengano interamente riservate a favore dei residenti locali anziché allo sfruttamento da parte di singoli o di imprese residenti altrove, tenuto conto del carattere compensativo che intendiamo attribuire a tali interventi»*.

Interventi per la forestazione nelle Marche

Ancona. — Saranno alcuni consorzi di bonifica a realizzare oltre quattro miliardi e 787 milioni di lire di opere di forestazione nelle zone montane delle Marche. La delibera, proposta dall'Assessore all'Agricoltura Manieri ed approvata dalla Giunta regionale, riguarda in particolare l'attuazione di progetti che già in precedenza avevano ottenuto il consenso dell'esecutivo. I lavori, progettati sulla base del regolamento CEE n. 269 del 1979, prevedono opere di rimboschimento per diverse migliaia di ettari, il miglioramento delle foreste degradate, interventi per migliorare la difesa degli incendi boschivi e la manutenzione di alcune strade forestali.